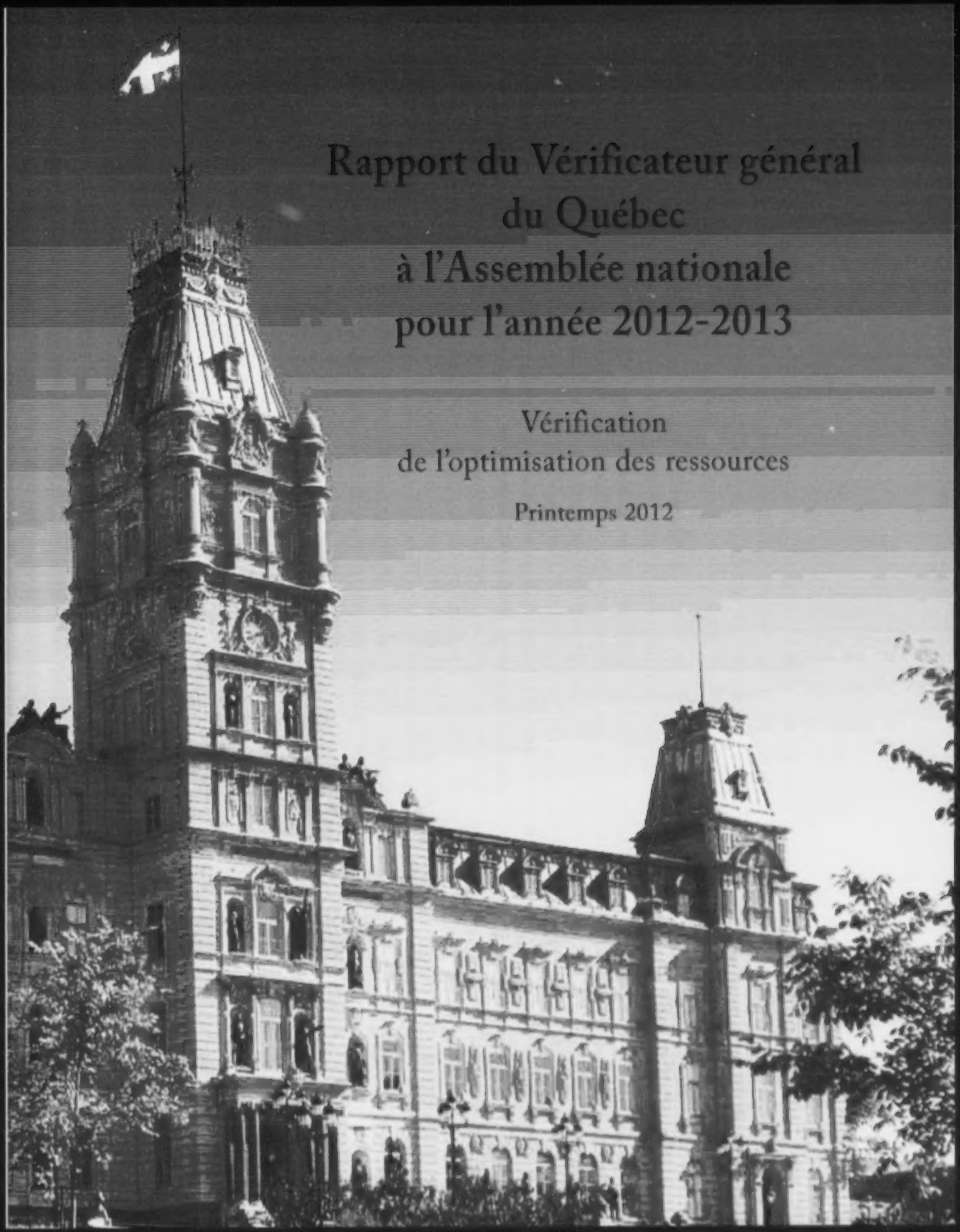


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources

Printemps 2012

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources

Printemps 2012

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100% de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mai 2012

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	Gestion des tribunaux administratifs
Chapitre 3	Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique
Chapitre 4	Services d'hébergement
Chapitre 5	Sécurité routière des véhicules lourds
Chapitre 6	Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires
Chapitre 7	Performance, délivrance des permis et surveillance

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance** 5

2.1 Mise en contexte 5

2.2 Portrait de la situation 6

2.3 Conclusion 11

Sigles 13

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans le cas présent, le vérificateur général par intérim a choisi de traiter de l'application de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à l'égard des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance.

2 Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance

2.1 Mise en contexte

4 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (ci-après nommée la loi) prévoit notamment que les conseils d'administration de certaines sociétés adoptent des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de leur société, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires. Cette loi requiert également que des mesures d'évaluation soient réalisées tous les trois ans par le Vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante. De plus, la loi exige que le rapport annuel d'activités de ces sociétés fasse état des résultats de l'étalonnage.

5 Voici les dates d'entrée en vigueur de ces dispositions légales pour les sociétés visées, de même que celles du premier échéancier relatif à la réalisation des mesures d'évaluation par le Vérificateur général ou par une firme mandatée à cet effet.

Sociétés	Entrée en vigueur des dispositions légales	Fin du premier cycle de réalisation des mesures
Investissement Québec (IQ)[1]	14 décembre 2006	31 mars 2010
Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	14 décembre 2006	31 décembre 2009
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	14 décembre 2006	31 mars 2010
Société des alcools du Québec (SAQ)	14 décembre 2006	31 mars 2010
Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)	22 novembre 2007	31 mars 2011
Société immobilière du Québec (SIQ)	4 décembre 2007	31 mars 2011
La Financière agricole du Québec (FADQ)	12 juin 2008	31 mars 2012

1. La Société générale de financement du Québec, qui était assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, et Investissement Québec ont fusionné le 1er avril 2011.

6 Afin de mieux définir les rôles et responsabilités des parties prenantes, mon prédécesseur a signé des ententes avec le président du conseil d'administration de chacune de ces sociétés. Ces ententes prévoient, entre autres, que leur conseil d'administration adopte des mesures d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité et la performance. De plus, en vue de l'étalonnage, chaque société s'engage à dresser une liste d'organisations menant des activités comparables ainsi qu'une liste des indicateurs de performance fréquemment utilisés par ces organisations. Enfin, les ententes spécifient que des rencontres périodiques auront lieu entre les représentants du Vérificateur général et ceux de la société pour faire le point sur l'évolution des travaux.

7 Dans le cas des entreprises du gouvernement, soit la Société des alcools du Québec et la Société des loteries du Québec, les ententes précisent qu'une firme indépendante réalisera les mesures d'évaluation et que la société remettra au Vérificateur général un exemplaire du rapport la concernant. Cette approche a été retenue puisque la *Loi sur le vérificateur général* ne me permet pas d'entreprendre une vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement sans entente préalable avec leur conseil d'administration respectif. En conséquence, si j'avais effectué les travaux relatifs à ces mesures d'évaluation et que ceux-ci m'avaient amené à conclure qu'elles n'étaient pas valides ou suffisantes, ou encore que le choix des organisations et des indicateurs comparés lors de l'étalonnage ne permettait pas de présenter une image juste de la performance de la société, il aurait été difficile de compléter mon évaluation en procédant à une vérification de l'optimisation des ressources.

8 Pour les cinq autres sociétés qui sont des organismes du gouvernement selon la *Loi sur le vérificateur général*, l'entente indique que le Vérificateur général formulera ses commentaires à la société.

9 Dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, mon prédécesseur avait formulé ses observations à l'égard de l'application de la loi et avait apprécié la démarche entreprise par les sociétés pour répondre à cette nouvelle obligation. À l'époque, tout en observant que les travaux n'avançaient pas au même rythme, il avait jugé que les progrès étaient satisfaisants.

10 Au 31 mars 2012, le terme du premier cycle de réalisation des mesures d'évaluation a été atteint pour l'ensemble des sociétés. C'est pourquoi il m'importe de brosser le portrait de la situation et de faire le point sur les démarches accomplies jusqu'à maintenant. J'ai recueilli l'information pertinente au cours de l'automne 2011 et de l'hiver 2012, lors de rencontres avec les représentants des sept sociétés en cause, et par l'analyse de la documentation afférente aux mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance.

2.2 Portrait de la situation

11 Mes travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'avancement de la démarche d'évaluation, la qualité des indicateurs (incluant la fiabilité), la qualité de l'étalonnage ainsi que l'utilité de l'information mise à la disposition du conseil d'administration et présentée aux fins de la reddition de comptes.

Avancement de la démarche d'évaluation

12 Toutes les sociétés ont entrepris une démarche concernant les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance. Quoiqu'elles n'avancent pas toutes au même rythme, six des sept sociétés progressent de façon satisfaisante, dans le contexte qui leur est propre.

13 La figure 1 résume la situation des sept sociétés.

Figure 1 Avancement de la démarche d'évaluation (au 31 mars 2012)

SAAQ	FADQ IQ Loto-Québec RAMQ	SAQ SIQ
■ Information colligée à l'égard des indicateurs et de l'étalonnage ■ Résultats globaux de l'étalonnage non présentés en temps opportun au conseil d'administration	■ Information colligée à l'égard des indicateurs et de l'étalonnage ■ Résultats de l'étalonnage présentés au moins une fois au conseil d'administration	■ Information colligée à l'égard des indicateurs et de l'étalonnage ■ Résultats de l'étalonnage présentés au conseil d'administration ■ Rapport annuel d'activités faisant état de la performance de la société en la comparant à d'autres organisations

14 Depuis son assujettissement à la loi, la Société de l'assurance automobile du Québec présente au conseil d'administration, en matière d'étalonnage, des informations sur son efficacité et sa performance, notamment des données contextuelles relatives à la sécurité routière et à la gestion des ressources humaines. L'entrée en vigueur de la loi l'a amenée à étendre ses activités d'étalonnage à tous les volets de sa mission. Cette démarche globale, soutenue par un consultant à partir de décembre 2010, a conduit la société à comparer un nombre élevé d'indicateurs avec ceux de 12 organisations. Au moment de mettre fin à nos travaux en mars 2012, les résultats de la démarche n'avaient pas encore été présentés aux administrateurs de la société, bien qu'un état de situation ait été exposé au comité de gouvernance et d'éthique avant cette date. Nous nous devons de souligner que la démarche d'étalonnage mise en œuvre pour répondre aux exigences de la loi n'a donc pas été complétée en temps opportun. Ce délai s'explique, en particulier, par les obstacles liés à l'envergure de l'approche retenue ainsi que par la difficulté d'obtenir la participation de certaines des organisations mises à contribution.

15 Pour les autres sociétés, l'étalonnage a été effectué et les constats qui en découlent ont été présentés au conseil d'administration au moins une fois depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives. De plus, la Société des alcools du Québec et la Société immobilière du Québec se démarquent, car leur dernier rapport annuel d'activités inclut des résultats et une conclusion ayant trait à leur performance, tout en comparant la société avec les organisations sélectionnées pour l'étalonnage (voir ci-après la section sur l'utilité de l'information).

Qualité des indicateurs

16 Afin de contribuer au développement d'indicateurs de qualité, les membres de mon équipe ou les firmes indépendantes mandatées pour réaliser l'évaluation des entreprises ont formulé des commentaires aux sociétés. Le but était de les accompagner dans le choix d'indicateurs pertinents, permettant d'apprécier notamment la réalisation de leur mandat, l'atteinte de leurs objectifs stratégiques, l'utilisation de leurs ressources et la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable. La fiabilité de l'information servant au calcul des indicateurs a également été une de mes préoccupations tout au long de cette démarche.

17 Les six sociétés qui ont défini leurs indicateurs au sens de la loi ont adopté des mesures permettant d'apprécier, à différents degrés, leur efficacité et leur performance. De même, elles ont toutes mis en place des mécanismes pour favoriser la fiabilité de l'information cumulée à cette fin.

18 À l'exception de la Société de l'assurance automobile du Québec, les indicateurs ont été approuvés par les conseils d'administration des sociétés.

19 Dans certains cas, des ajustements ont été apportés afin de donner suite aux commentaires que j'ai formulés ou à ceux figurant dans les rapports des firmes indépendantes chargées de l'évaluation des entreprises. Ces commentaires proposaient des pistes d'amélioration en vue de contribuer au développement d'indicateurs de qualité. Par exemple, il a été suggéré de modifier certains indicateurs afin de mieux mesurer les concepts de développement durable ou encore de raffiner le calcul d'un indicateur afin de prendre en considération tous les éléments pertinents à sa mesure. D'ailleurs, j'encourage les sociétés à réviser les indicateurs adoptés sur une base régulière de manière à s'assurer qu'ils permettent d'apprécier les différents aspects de l'évaluation de leur efficacité et de leur performance.

20 De plus, les sept sociétés ont instauré des mécanismes pour accroître la fiabilité de l'information. Notamment, elles ont confié des travaux en ce sens à leur unité de vérification interne ou aux firmes indépendantes chargées de réaliser les mesures d'évaluation. La plupart ont également utilisé des fiches particulières qui décrivent tous les éléments d'information pertinents aux différents paramètres de l'indicateur. Cet outil favorise une compréhension commune à l'égard de la mesure et une standardisation des travaux visés au sein de l'organisation, ce qui constitue une bonne pratique.

Qualité de l'étalonnage

21 La loi stipule que le conseil d'administration des sept sociétés doit adopter des mesures d'évaluation, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires. Par conséquent, j'ai regardé si leur approche était satisfaisante en fonction de la portée des travaux et des actions menées en vue de rassembler les données appropriées à ce type d'exercice.

22 Des améliorations sont nécessaires afin de simplifier le processus d'étalonnage et de produire une information comparative plus utile à la saine gestion des sociétés.

23 Les sept sociétés ont fait appel à des consultants pour les accompagner dans leurs activités d'étalonnage. Ainsi, ces derniers ont cumulé des renseignements sur certains indicateurs, rédigé des rapports et présenté les résultats aux administrateurs concernés.

24 Bien que toutes les sociétés reconnaissent le bien-fondé de l'étalonnage, toutes ont également exprimé des préoccupations relativement à l'expérience qu'elles ont vécue et ont émis des réserves sur la valeur ajoutée des résultats obtenus, eu égard à l'ampleur des efforts investis. Les principales difficultés qui ont été soulevées concernent les points suivants :

- Le nombre d'indicateurs ou d'organisations retenus est important, ce qui a rendu le processus de collecte et d'analyse de l'information très complexe.
- Les données disponibles sont souvent restreintes à des informations de nature publique ; comme elles sont peu détaillées, il est ardu de s'assurer qu'elles sont comparables.
- Les résultats sont difficiles à interpréter, car les modèles d'affaires et les activités des organisations sélectionnées comportent des différences significatives.

25 C'est pourquoi la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société immobilière du Québec ont amorcé une démarche pour améliorer ou modifier leurs travaux d'étalonnage afin d'obtenir des résultats plus probants. Quant aux autres sociétés, elles ont eu l'occasion de revenir sur leur cheminement – exception faite de La Financière agricole du Québec, qui a complété ses propres travaux au cours des derniers mois. Elles ont toutes reconnu la nécessité de revoir leurs façons de faire en vue du prochain exercice d'étalonnage, sans avoir encore défini les mesures à prendre.

Dans le cadre de sa démarche, la Société immobilière du Québec est à conclure des partenariats avec quelques organisations pour développer des indicateurs communs et des processus relatifs au partage de l'information.

26 Mon analyse m'a permis de faire ressortir quelques facteurs susceptibles de favoriser le succès de l'opération. Entre autres, il convient de limiter le nombre d'indicateurs et d'organisations tout en mettant l'accent sur les éléments les plus significatifs. Cette ligne de conduite permettra aux sociétés de faire un bilan plus pertinent de leur performance et de surmonter certains obstacles inhérents à l'étalonnage.

27 De surcroît, la réalisation de tels travaux offre une occasion propice pour échanger sur les méthodes de gestion et les modes de fonctionnement des organisations mises en parallèle. Les dirigeants peuvent s'en inspirer et adopter dès lors de meilleures pratiques en vue d'accroître leur efficacité et leur performance.

28 Dans cet ordre d'idées, la Société des alcools du Québec nous donne l'exemple d'une pratique intéressante. Elle a d'abord identifié deux organisations comparables en se fondant sur la qualité des relations d'affaires déjà établies avec elles et sur leur proximité géographique, puis elle a entrepris des travaux d'étalonnage. Avec l'aide d'un consultant, huit indicateurs ont été ciblés dans l'optique de partager de l'information de gestion et de comprendre les bases de mesure appliquées. Enfin, un rapport sommaire des résultats a été transmis à chaque organisation participante, permettant ainsi une certaine validation des conclusions.

Utilité de l'information

29 Il importe que l'information relative aux activités de la société soit communiquée à son conseil d'administration et diffusée dans son rapport annuel d'activités pour refléter la performance accomplie. À cet égard, rappelons que La Financière agricole du Québec a été assujettie aux dispositions légales en juin 2008, comme il est spécifié dans la mise en contexte. Elle a ainsi soumis les résultats de sa démarche d'évaluation et d'étalonnage en mars 2012 à son conseil d'administration. Pour ce qui est de la Société de l'assurance automobile du Québec, il convient de rappeler qu'elle n'avait pas terminé sa démarche à la fin de mars 2012. Par conséquent, ces deux sociétés ne sont pas visées par les constats formulés ci-après, même si nous nous attendons à ce qu'elles prennent les moyens nécessaires pour produire et diffuser l'information requise dans un avenir rapproché.

Conseil d'administration

30 Les administrateurs doivent disposer, en temps opportun, d'information utile pour apprécier l'efficacité et la performance de la société, incluant l'étalonnage. De façon régulière, les résultats relatifs aux indicateurs doivent être soumis pour discussion au conseil d'administration, afin de l'aider dans sa prise de décision.

31 Pour les cinq sociétés visées, l'information permettant d'évaluer l'efficacité et la performance est communiquée à leur conseil d'administration sur une base régulière.

32 La présentation de mesures d'évaluation au conseil d'administration se fait tous les trimestres, sauf dans le cas de la Société des loteries du Québec. À ce jour, elle a communiqué ses résultats sur une base annuelle. Puisque nous encourageons une reddition de comptes plus fréquente, la société a signifié sa volonté d'informer son conseil d'administration sur les résultats de sa performance à intervalles plus rapprochés, et ce, pour l'exercice 2012-2013.

33 En ce qui concerne l'étalonnage, l'ensemble des sociétés envisage de répéter l'exercice au moins tous les trois ans, ce qui est conforme à la loi.

Rapport annuel d'activités

34 La loi prévoit que les résultats et les conclusions issus de l'exercice d'étalonnage doivent être présentés dans le rapport annuel d'activités de la société.

35 Les rapports annuels d'activités contiennent peu d'information relativement aux résultats de l'étalonnage à l'égard des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance.

36 Bien souvent, l'information diffusée est descriptive et sert uniquement à expliquer les actions entreprises en cette matière. La Société des alcools du Québec et la Société immobilière du Québec se démarquent toutefois des autres sociétés. En effet, elles formulent une conclusion sur certains aspects de leur performance en la mettant en relation avec celle des organisations similaires. Malgré cela, leur capacité de conclure sur leur performance reste limitée parce que les modèles d'affaires des organisations comparées sont différents. Dans le contexte où les sociétés ont entamé une réflexion sur les diverses activités ayant trait à l'étalonnage, j'estime qu'elles devraient être en mesure de fournir une information plus pertinente.

2.3 Conclusion

37 Je considère que, globalement, l'implantation des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance a progressé de manière satisfaisante et conforme aux exigences de la loi pour six sociétés ; toutefois, la Société de l'assurance automobile du Québec a pris du retard dans sa démarche. J'invite les sept sociétés à poursuivre leurs efforts pour améliorer les travaux d'étalonnage et étoffer l'information publiée dans les rapports annuels d'activités. Je continuerai donc à suivre avec attention l'avancement de ces travaux en m'assurant que les correctifs seront apportés dans le but d'optimiser ce processus.

Sigles

Sigles

FADQ	La Financière agricole du Québec	**SAAQ**	Société de l'assurance automobile du Québec
IQ	Investissement Québec	**SAQ**	Société des alcools du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec	**SIQ**	Société immobilière du Québec

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

2

Gestion des tribunaux administratifs

Commission des lésions professionnelles
Commission des relations du travail
Tribunal administratif du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Près de 15 ans après l'adoption de la *Loi sur la justice administrative*, nous avons voulu examiner la gestion de certains tribunaux administratifs.

Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer auprès de la Commission des lésions professionnelles (CLP), de la Commission des relations du travail (CRT) et du Tribunal administratif du Québec (TAQ) :

- qu'ils se sont dotés d'une structure de gouvernance qui favorise une saine gestion ;
- qu'ils ont mis en place des systèmes de gestion efficaces qui leur permettent de gérer leur performance et d'en rendre compte.

Nous avons également observé certaines pratiques en vigueur dans les tribunaux administratifs et judiciaires au Canada et dans le monde.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des tribunaux administratifs.

La CRT a mis en place des systèmes de gestion efficaces pour gérer sa performance. La Commission est en mesure de faire face à l'arrivée des nouveaux recours. Depuis 2005, l'inventaire des dossiers a été réduit de 32 % et le délai de traitement moyen, de 11 %. De même, la CRT respecte généralement les délais prescrits. Le processus de mise au rôle permet de fixer une première audience rapidement et de minimiser l'impact des remises d'audience. La Commission utilise environ 80 % du temps d'audience rendu disponible par les commissaires. Elle priorise le règlement des dossiers sans qu'il y ait une audience et encadre efficacement son processus de conciliation dans cette perspective.

Les systèmes de gestion de la CLP comportent des lacunes qui ont des effets sur sa performance. La Commission a connu une hausse importante du nombre de dossiers ouverts depuis 2003, mais elle n'a pas été en mesure de l'absorber : l'inventaire a augmenté de 36 %. En outre, le délai de traitement s'est accru de 21 % de 2002 à 2011 et certains délais prescrits ne sont pas respectés. D'ailleurs, des disparités importantes entre les régions ont été notées à cet égard. Le processus de mise au rôle ne permet ni l'inscription rapide des recours ni l'utilisation optimale du temps d'audience rendu disponible par les commissaires. Au cours des trois dernières années, seulement 37 % des heures d'audience disponibles ont été utilisées en moyenne. Par ailleurs, bien que des efforts importants soient faits pour offrir un service de conciliation de qualité (près de la moitié des dossiers sont fermés à la suite d'une conciliation), le processus débute de plus en plus tardivement. Toutefois, la Commission s'est dotée d'outils contribuant à limiter les effets des remises.

La performance du TAQ s'est détériorée et les systèmes de gestion ne favorisent pas l'efficience. Depuis 2004, la Section des affaires sociales ferme moins de dossiers qu'elle en ouvre : l'inventaire a augmenté de 59 %. De 2009 à 2011, le délai de traitement des dossiers a augmenté de 23 % et a atteint 603 jours. Pour les dossiers liés à l'assurance automobile, 20 % de ceux fermés en 2011 dataient de plus de trois ans. Le processus de mise au rôle ne permet pas d'inscrire les recours rapidement. Le TAQ n'assume pas le leadership nécessaire pour favoriser la diligence des parties ; en 2011, 61 % des premières audiences ont été fixées à plus d'un an suivant l'ouverture du dossier. Lors de nos travaux, le Tribunal n'a fourni aucune donnée sur l'utilisation du temps d'audience rendu disponible par les membres. Toutefois, les audiences tenues annuellement ont diminué de 15 % depuis 2008. Malgré une orientation visant à prioriser le règlement des recours par la conciliation, le nombre de dossiers pour lesquels une conciliation a été réalisée a baissé de 13 % de 2008 à 2011.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la CLP, de la CRT et du TAQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations aux tribunaux vérifiés

1 Se doter d'une politique de gestion des risques portant sur l'ensemble des activités.

9 Évaluer dans quelle mesure ils peuvent augmenter l'utilisation des télécommunications lorsque la nature de l'activité le permet.

Recommandations à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec

2 Veiller à ce que des indicateurs de performance ainsi que des cibles de résultats soient associés aux objectifs proposés dans la planification stratégique.

3 Bonifier la reddition de comptes en incluant dans leur rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer la performance, expliquer les écarts et présenter les moyens choisis pour atteindre les objectifs.

6 Prendre les mesures nécessaires pour diminuer les délais de traitement et l'inventaire afin d'améliorer la célérité.

10 Revoir le processus de mise au rôle afin de mettre les recours au rôle rapidement et d'utiliser davantage le temps d'audience disponible des commissaires ou des membres.

Recommandations à la Commission des lésions professionnelles

7 Évaluer de quelle façon elle peut respecter ses obligations relatives à la célérité pour les dossiers prioritaires.

8 Analyser rigoureusement les résultats des régions afin de déterminer les meilleures façons de faire.

11 Encadrer davantage le processus de conciliation afin de s'assurer que les justiciables reçoivent rapidement l'information pertinente et d'accélérer la fermeture des dossiers à la suite d'un règlement.

12 S'assurer que la procédure liée à la conciliation permet de compiler des données pertinentes et qu'elle est appliquée uniformément.

Recommandations au Tribunal administratif du Québec

4 Mettre en place les processus permettant d'obtenir de façon efficiente l'information de gestion pertinente et fiable pour la prise de décision.

5 Se doter d'une stratégie de conservation de données afin d'effectuer un meilleur suivi des données historiques.

13 Analyser les données portant sur les remises afin de déterminer les actions à accomplir pour en limiter les effets.

14 Recenser les causes qui expliquent la baisse du nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation ainsi que la hausse des délais et mettre en place les moyens pour atteindre les objectifs fixés.

15 Mener les actions nécessaires pour résoudre les problèmes en matière de modernisation des systèmes.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 8

2.1 **Gouvernance** 8

Pratiques en place

Planification stratégique

Information de gestion

Reddition de comptes

Recommandations

2.2 **Performance** 14

Recommandations

2.3 **Systèmes de gestion** 22

Processus de mise au rôle

Gestion des remises

Conciliation

Utilisation des technologies de l'information

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 35

Annexes et sigles 41

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification

Guylaine Lebel
Guy Marcotte
Sébastien Simard

1 Mise en contexte

1 La justice administrative contribue à faire respecter le droit et à faciliter le règlement des litiges. Au Québec, de 1996 à 1998, son organisation et son fonctionnement ont subi une réforme en profondeur à la suite d'études portant sur le sujet. Ainsi, la *Loi sur la justice administrative*, dont les principales dispositions sont entrées en vigueur le 1er avril 1998, sert maintenant d'assise à la justice administrative. L'annexe 2 présente un résumé des principales étapes de la réforme et des principales modifications apportées à la loi au cours des années.

2 L'une des raisons qui ont amené le législateur à attribuer des pouvoirs décisionnels aux tribunaux administratifs plutôt que de laisser les cours de justice traiter les recours est la recherche d'une « culture décisionnelle différente, moins formaliste et solennelle, que le processus judiciaire[1] ». C'est dans cet esprit que les objectifs de qualité, de célérité et d'accessibilité ont été inscrits dans la *Loi sur la justice administrative* et que des responsabilités de direction et d'administration particulières y ont été précisées. Pour les tribunaux administratifs, cela signifie qu'ils doivent tendre à assurer aux citoyens l'accessibilité à la justice administrative ainsi qu'à garantir la qualité et la célérité du processus de règlement des recours, dans le respect des droits fondamentaux prévus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

3 Enfin, le législateur a fait le choix d'assujettir les tribunaux administratifs vérifiés à la *Loi sur l'administration publique*, notamment pour leurs responsabilités en matière de direction et d'administration, et de les rendre imputables à cet égard. Les pouvoirs qu'ils ont se rapportent à la planification, à la direction, à l'organisation et au contrôle des ressources qui sont mises à leur disposition en vue d'atteindre les objectifs portant sur l'accessibilité à leurs services et sur la qualité et la célérité de leur processus décisionnel.

4 Près de 15 ans après l'adoption de la *Loi sur la justice administrative*, nous avons voulu examiner la gestion de certains tribunaux administratifs.

5 La présente vérification a été menée auprès de la CLP, de la CRT et du TAQ, lesquels ont été retenus en fonction de la nature de leur mission, de l'importance de leurs dépenses et du volume de dossiers traités. Il est à noter que, pour le TAQ, nous nous sommes attardés à la Section des affaires sociales, qui entend le plus grand nombre de recours du Tribunal, et nous avons exclu les autres sections ainsi que la Commission d'examen des troubles mentaux. Nos travaux ont été réalisés avec le souci de respecter l'indépendance due aux membres et aux commissaires pour protéger l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ils ne visaient donc pas à évaluer la qualité de leurs décisions.

Les fonctions juridictionnelles se rapportent au pouvoir de juger dont sont investis les tribunaux et certaines institutions qui leur sont assimilées.

1. La citation est tirée du livre d'Yves Ouellette, qui s'intitule *Les tribunaux administratifs au Canada*.

6 Tribunal de dernière instance, indépendant et paritaire, la CLP est en fonction depuis le 1er avril 1998 ; elle a pour mission de statuer sur les contestations des décisions rendues par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Elle est régie par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Conformément à cette loi, ses décisions sont finales et sans appel. Les activités sont régionalisées et organisées de façon à regrouper l'ensemble des responsabilités et des expertises nécessaires au traitement complet d'un dossier. La CLP exerce ses activités dans un contexte où le nombre de dossiers à traiter est élevé. En 2011, elle a ouvert près de 28 000 dossiers et ses dépenses ont été de 54,6 millions de dollars.

7 La CRT est un tribunal administratif indépendant régi par le *Code du travail*. Sa création a eu pour effet d'abolir le Bureau du commissaire général du travail ainsi que le Tribunal du travail. Ses activités ont débuté le 25 novembre 2002. En 2008, en 2009 et en 2011, on lui a confié de nouvelles compétences à la suite de l'abolition de certains organismes, si bien qu'elle est aujourd'hui spécialisée dans les domaines du droit quant à l'emploi et aux relations du travail, du maintien des services essentiels et de la construction au Québec. Elle exerce également des fonctions autres que juridictionnelles, telle l'accréditation d'associations de salariés. Ses décisions sont sans appel. Ses dépenses ont totalisé 14,0 millions de dollars en 2011.

8 Le TAQ, institué par la *Loi sur la justice administrative*, a commencé ses activités le 1er avril 1998. Il a pour mission « d'offrir au citoyen un tribunal spécialisé, indépendant et impartial pour qu'il puisse faire valoir ses droits à l'encontre d'une décision prise par l'Administration publique en affaires sociales, immobilières, économiques ou en territoire et environnement, ou encore lorsque sa liberté est restreinte en raison de son état mental ». Sauf exceptions, les décisions du Tribunal sont finales et sans appel. En 2011, ses dépenses ont été de 27,3 millions de dollars. Le TAQ est caractérisé par sa multidisciplinarité.

9 L'annexe 3 donne de l'information supplémentaire sur les tribunaux retenus et l'annexe 4 présente les principales étapes que doit franchir un dossier dans chacun.

10 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

11 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit la gouvernance, la performance et les systèmes de gestion soutenant les activités opérationnelles.

2.1 Gouvernance

12 Dans son sens large, le concept de gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et rendent des comptes. Lors de nos travaux, nous avons examiné si les pratiques en place, la planification stratégique, l'information de gestion disponible ainsi que la reddition de comptes favorisent une saine gestion des tribunaux.

La notion de cohérence décisionnelle renvoie à la cohérence d'une décision par rapport aux autres décisions rendues par un tribunal pour des dossiers similaires. Le décideur peut prendre en considération la jurisprudence antérieure, mais il conserve son indépendance et doit exercer sa discrétion au mérite.

Pratiques en place

13 Diverses pratiques assurent une bonne gouvernance : des rôles et responsabilités clairement définis et compris, des processus bien encadrés, de la formation suffisante et appropriée, une gestion efficace des risques et, en matière de justice administrative, la mise en place de mesures favorisant la cohérence décisionnelle.

14 Les pratiques en place dans les trois tribunaux vérifiés favorisent une bonne gouvernance, mais des améliorations pourraient être apportées particulièrement en matière de gestion des risques.

15 Les trois tribunaux ont clairement défini et réparti les rôles et responsabilités des comités et des principaux dirigeants.

16 De plus, les principaux processus administratifs ont été encadrés au moyen de guides d'utilisation, de procédures et de documents de soutien. Au TAQ cependant, le guide portant sur la procédure de mise au rôle, dans lequel plusieurs éléments ont été ajoutés de façon ponctuelle au cours des années, n'a pas été révisé pour en faciliter l'utilisation par les usagers.

17 La CLP, la CRT et le TAQ montrent un souci réel de maintenir un niveau élevé de qualité et de favoriser la cohérence décisionnelle. Ils accordent en effet une place importante à la formation continue, notamment par l'élaboration d'un plan de travail ou de formation, des programmes d'intégration et des formations personnalisées. De plus, chacun à sa manière, les tribunaux ont mis en place des mesures pour maintenir un haut degré de cohérence des décisions. À titre d'exemple, mentionnons les moyens suivants : l'analyse de la jurisprudence, la mise en place d'un comité de lecture, la transmission des décisions, le regroupement des dossiers et la désignation de trois membres ou commissaires pour décider d'une question complexe.

18 Toutefois, aucun des trois tribunaux ne dispose d'une politique de gestion des risques portant sur l'ensemble de ses activités. Pourtant, l'adoption d'une telle politique constitue une mesure efficace pour assurer à une organisation la continuité de ses activités, le maintien de la qualité de ses services et la protection de ses actifs. À cet égard, la mise en œuvre d'une approche intégrée permettrait d'identifier, d'évaluer et de gérer tous les risques auxquels les tribunaux sont exposés, notamment ceux liés à la variation du volume des recours, à la complexité et à la diversité des cas, au défi technologique et aux besoins en ressources humaines.

Planification stratégique

19 L'exercice de planification stratégique permet à une organisation de s'interroger sur les effets recherchés de ses services, de faire état de ses orientations et de ses objectifs, et d'organiser ses activités en conséquence. De plus, des cibles déterminées dans le temps ainsi que des indicateurs de performance pertinents, fiables et compréhensibles doivent être utilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs à la fin de la période couverte par la planification.

20 Les plans stratégiques des trois tribunaux contiennent des orientations sur l'accessibilité à leurs services ainsi que sur la qualité et la célérité de leurs processus décisionnels, conformément à ce qui est prévu dans la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, les plans stratégiques de la CLP et du TAQ nécessitent des améliorations.

21 Le *Plan stratégique 2010-2015* de la CRT a été élaboré dans le respect des dispositions prévues dans la *Loi sur l'administration publique*. La Commission y présente sa mission, le contexte dans lequel elle évolue, ses enjeux ainsi que les orientations stratégiques et les objectifs retenus. Elle s'est de plus dotée de cibles et d'indicateurs de performance pertinents pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés.

22 Bien que les derniers plans stratégiques de la CLP et du TAQ comprennent plusieurs des éléments exigés, ceux qui manquent sont essentiels pour évaluer l'atteinte des objectifs. Ainsi, le plan de la CLP ne comporte aucune cible et plusieurs indicateurs mesurent plutôt les activités que les résultats. Par exemple, l'indicateur Nombre de processus améliorés ou éliminés ne permet pas de déterminer dans quelle mesure le travail a été simplifié.

23 Quant au TAQ, son plan stratégique ne présente ni les résultats visés au terme de la période couverte ni les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs. Ainsi, pour l'objectif Accroître le nombre de dossiers fermés à l'issue d'une conciliation et améliorer la célérité, le TAQ ne s'est fixé aucune cible quant au nombre de dossiers fermés après une conciliation et n'a pas déterminé dans quelle mesure cela influerait sur la célérité.

Information de gestion

24 La capacité de mesurer l'atteinte des objectifs et de pouvoir apporter les correctifs nécessaires est l'une des forces essentielles des meilleures organisations. Pour ce faire, elles doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, accessible en temps opportun et suffisante pour la prise de décision ainsi que des systèmes d'information adéquats.

25 Voici des exemples d'indicateurs utilisés lors de l'analyse de la performance de tribunaux administratifs et judiciaires au Québec, au Canada et en Europe. Le lecteur trouvera à l'annexe 5 d'autres indicateurs ou éléments de ce type.

Célérité	Délai de traitement total Délai de première audience fixée Respect du délai de délibéré
Efficacité	Nombre de dossiers en inventaire Âge des dossiers en inventaire

26 La CLP et la CRT disposent d'une information de gestion pertinente, suffisante et disponible en temps opportun, laquelle facilite la prise de décision et la surveillance des différents indicateurs de performance.

27 La CLP s'est dotée d'un tableau de bord de gestion électronique, lequel est mis à jour de façon hebdomadaire. Il permet aux gestionnaires de suivre l'évolution des principaux indicateurs relatifs aux délais, aux volumes des dossiers, à l'inventaire ainsi qu'à la performance des commissaires et des conciliateurs. En plus d'être dynamique, le tableau permet le forage de données. À titre d'exemple, l'utilisateur peut rapidement dresser les résultats historiques liés à un indicateur et, le cas échéant, comparer ces résultats avec ceux obtenus par les directions régionales désirées sur une période donnée.

28 Quant aux gestionnaires de la CRT, ils disposent d'un bulletin mensuel, d'un suivi des indicateurs stratégiques ainsi que d'un rapport statistique mensuel. Ces documents présentent les principaux indicateurs de performance, lesquels sont assortis d'une analyse suffisante pour la prise de décision. Par ailleurs, certains gestionnaires peuvent générer rapidement de l'information de gestion spécifique pour assurer une bonne gouvernance des activités.

29 La CLP et la CRT possèdent également des systèmes d'information performants qui soutiennent les activités au quotidien et qui fournissent de façon efficace l'information essentielle à cet égard.

30 Bien que le TAQ dispose d'une information de gestion, le processus pour l'extraire est inefficient et les données recueillies ne sont pas toujours fiables et pertinentes.

31 Le Tribunal produit un rapport statistique mensuel et le rend disponible aux gestionnaires. Il contient des indicateurs essentiels à l'accomplissement de sa mission, lesquels sont en général présentés par matière et par section. Toutefois, la production de ce rapport nécessite plusieurs opérations d'extraction, de saisie et d'ajustement des données, ce qui augmente entre autres les risques d'erreur.

Au TAQ, les recours ayant trait aux différentes matières, comme ceux liés à l'assurance automobile, à la Régie des rentes, à la sécurité du revenu, sont regroupés pour être traités par une des quatre sections, notamment la Section des affaires sociales.

32 Le TAQ dispose également de plus de 190 rapports statistiques mensuels, dont il est difficile d'établir la pertinence ainsi que les utilisateurs. De plus, certains des rapports examinés contenaient de l'information erronée et les données figurant dans ces rapports étaient difficilement conciliables.

33 Les lacunes mentionnées ci-dessus s'expliquent en partie par la désuétude du système d'information, une situation connue par le Tribunal depuis plusieurs années. Bien qu'il ait amorcé en 2006 un chantier majeur de modernisation, son système d'information, lequel soutient l'ensemble des activités reliées aux dossiers juridictionnels, est toujours déficient. En effet, il ne permet pas de produire facilement et avec flexibilité l'information de gestion : la production rapide de données sur mesure est particulièrement difficile et occasionne des pertes de temps.

34 Par ailleurs, les méthodes utilisées par le Tribunal en matière de sauvegarde et de conservation des données ne respectent pas les principes de saine gestion. En effet, le TAQ ne dispose pas de sauvegardes mensuelles, semestrielles et annuelles conservées sur une période de 5 à 10 ans. Par conséquent, il n'a pas été en mesure de nous fournir les données statistiques demandées pour les années antérieures à 2009. Le Tribunal élabore présentement une stratégie de sauvegarde qui devrait pallier cette lacune.

Reddition de comptes

35 En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, les tribunaux vérifiés doivent préparer un rapport annuel de gestion comprenant notamment une présentation des résultats par rapport aux objectifs prévus dans le plan stratégique. Nous avons ainsi examiné l'information contenue dans leurs rapports annuels de 2011 qui était liée à la portée de notre vérification. Cet exercice visait à apprécier l'utilité de l'information rendue publique dans ces documents.

36 Le rapport annuel de gestion de la CRT permet au lecteur de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs qu'elle s'est fixés.

37 En effet, les cibles sont bien définies et les résultats présentés indiquent dans quelle mesure elles ont été atteintes. La CRT s'assure également du respect des délais de traitement prescrits par sa loi constitutive. La Commission ne présente toutefois pas de données sur son inventaire de dossiers.

38 Pour les indicateurs liés aux délais de traitement, la Commission présente les différents délais moyens et donne le niveau d'atteinte des cibles, et ce, de manière comparative. À titre d'exemple, la CRT s'est fixé comme cible de convoquer 80 % des recours déposés en vertu de la *Loi sur les normes du travail* en moins de 180 jours. Le rapport annuel fait état du délai moyen de 161 jours en 2011 ; pour 74 % des recours, la cible a été respectée et l'on a exposé les causes pour lesquelles elle n'a pas été atteinte dans les autres cas.

39 Les rapports annuels de la CLP et du TAQ permettent difficilement de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs et d'estimer le chemin qu'il reste à parcourir.

40 Les résultats que la CLP rapporte ne sont pas mis en relation avec des cibles, la Commission ne s'en étant fixé aucune ; en outre, ils ne sont pas toujours présentés de façon comparative. C'est le cas notamment du nombre de plages horaires utilisées aux fins d'audience. Le résultat de cet indicateur, servant à évaluer si l'efficacité de la mise au rôle s'est améliorée, gagnerait de plus à être mis en relation avec le nombre de plages disponibles.

41 La loi constitutive de la CLP prévoit que cette dernière doit rendre sa décision dans les neuf mois qui suivent le dépôt de la requête introductive du recours et dans les trois mois de la prise en délibéré. Bien que le délai de traitement total des dossiers soit mentionné dans le rapport annuel, on n'y indique pas la proportion de dossiers pour lesquels le délai prescrit est respecté. Quant au délai de délibéré, il est difficile de savoir exactement dans quelle mesure la Commission s'y conforme, étant donné qu'elle présente le délai moyen pour tous les dossiers, alors que les exigences de la loi s'appliquent à chacun. Faire part du pourcentage de dossiers pour lesquels la loi est respectée serait plus approprié.

Le délai de prise en délibéré, ou délai de délibéré, se rapporte à la période entre la fin de l'audience et la prise de décision.

Le délai de traitement total commence à courir à partir du dépôt du recours et va jusqu'à la fermeture du dossier, ce qui inclut les remises d'audience.

42 Pour plusieurs objectifs, la CLP ne précise pas les moyens mis en place et les actions à accomplir pour obtenir les résultats voulus. C'est le cas pour les objectifs suivants : Améliorer l'efficacité de la mise au rôle, Accélérer le processus de finalisation des règlements intervenus en conciliation.

43 Étant donné que les tribunaux tentent d'améliorer leur performance, l'inventaire des dossiers et son évolution sont des éléments importants à prendre en compte. Or, ce sujet n'est pas abordé dans les rapports annuels de gestion de la CLP et du TAQ, et les données afférentes ne sont pas présentées.

44 Étant donné que le *Plan stratégique 2008-2012* du TAQ ne comporte pas de cibles ni d'indicateurs, il est difficile de savoir de quelle façon le Tribunal évalue l'atteinte de ses objectifs.

45 Par ailleurs, le Tribunal indique parfois qu'un objectif a été atteint sans en faire la démonstration. Ainsi, pour l'objectif Assurer une qualité de service équivalente sur tout le territoire québécois en étendant et en consolidant la coordination régionale, le Tribunal mentionne dans son rapport annuel 2010-2011 avoir atteint

l'objectif d'une meilleure mise au rôle en région avec la contribution des membres coordonnateurs. Cependant, il ne précise pas sur quoi il s'appuie pour justifier cette affirmation et il ne présente pas de résultats sur le délai de première audience et sur l'inventaire dans les régions.

46 Pour les données comparatives présentées, le TAQ donne le nombre de dossiers liés à l'assurance automobile ainsi que le nombre total de dossiers fermés à la suite d'une conciliation pour trois années, soit de 2009 à 2011. Alors que le Tribunal vise à résorber la hausse de l'inventaire des dossiers liés à l'assurance automobile et à accroître le nombre de dossiers fermés par suite d'une conciliation, les données présentées dans le rapport annuel montrent que les résultats vont en sens contraire. Or, le Tribunal ne fournit aucune explication sur les résultats et ne précise pas les moyens envisagés pour remédier à la situation.

47 Enfin, le TAQ ne donne pas toujours les résultats obtenus par rapport aux actions qu'il a accomplies pour atteindre ses objectifs. Par exemple, le Tribunal a mis sur pied en 2009 un comité de conciliation en lien avec l'objectif d'accroître le nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation. Son mandat a été clairement défini dans le rapport annuel 2009-2010 ; il comportait six volets, dont la détermination des besoins de formation et l'optimisation des façons de faire. Le rapport annuel de l'année suivante aborde le thème de la conciliation, mais il ne fait pas mention du comité et il est difficile pour le lecteur de déterminer les action accomplies par ce dernier.

Recommandations

48 La recommandation suivante s'adresse aux trois tribunaux.

1 Se doter d'une politique de gestion des risques portant sur l'ensemble des activités.

49 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec.

2 Veiller à ce que des indicateurs de performance ainsi que des cibles de résultats soient associés aux objectifs proposés dans la planification stratégique.

3 Bonifier la reddition de comptes en incluant dans leur rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer la performance, expliquer les écarts et présenter les moyens choisis pour atteindre les objectifs.

50 Les recommandations suivantes s'adressent au Tribunal administratif du Québec.

4 Mettre en place les processus permettant d'obtenir de façon efficiente l'information de gestion pertinente et fiable pour la prise de décision.

5 Se doter d'une stratégie de conservation de données afin d'effectuer un meilleur suivi des données historiques.

2.2 Performance

51 La mesure de la performance renvoie entre autres à l'action d'analyser et d'apprécier la performance d'un processus ou d'une activité pour savoir la mesure dans laquelle les opérations sont menées avec efficience, les services fournis sont de qualité et les objectifs sont atteints. Elle soutient les gestionnaires dans la prise de décision et la détermination des éléments de gestion nécessitant des améliorations.

52 Il n'existe pas de définition unique de la performance d'un tribunal. Au Québec et ailleurs, celle-ci est généralement mesurée par rapport aux objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité ainsi qu'à l'efficacité.

53 Lors de nos travaux, nous avons analysé des indicateurs mesurant l'efficacité ainsi que la célérité du processus de règlement des recours. Nous avons sélectionné les indicateurs non seulement en fonction de ce qui était présent dans la planification stratégique des tribunaux vérifiés, mais également selon ce que les autres tribunaux ailleurs dans le monde jugent important.

54 Les données qu'utilisent la CLP et la CRT proviennent d'extractions obtenues à partir de leurs bases de données. Sans avoir réalisé une vérification des systèmes d'information, nous avons néanmoins l'assurance raisonnable que ces données sont fiables.

55 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le TAQ n'a pas été mesure de nous fournir les données pour les années antérieures à 2009 ainsi que pour certaines données statistiques demandées pour les années 2009 à 2011. Nous y avons suppléé en partie en utilisant les statistiques publiées dans les rapports annuels de gestion. Nous avons donc été limités dans nos travaux puisque nous n'avons pu obtenir une assurance raisonnable quant à la fiabilité des données. Nous avons décidé d'utiliser cette information en nous basant sur le fait que la plupart des données ont déjà été rendues publiques par le TAQ.

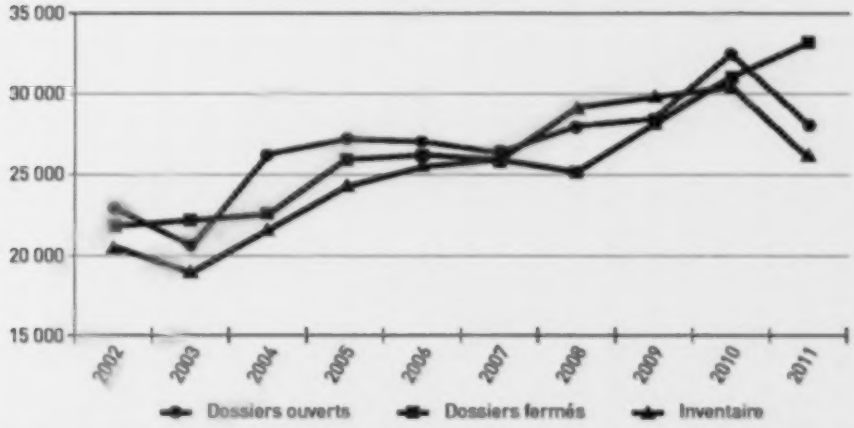
Portrait de la Commission des lésions professionnelles

56 Notre examen de la CLP porte sur les activités menées au cours des exercices 2002 à 2011.

57 En 2011, la Commission a fermé 33 112 dossiers, ce qui représente une augmentation de 51 % par rapport au nombre de ceux fermés en 2002 ; mentionnons que 32 % de cette hausse provient des trois dernières années. La figure 1 montre l'évolution du nombre de dossiers ouverts et de ceux fermés ainsi que de l'inventaire.

Des dossiers fermés en 2011, 34 % l'ont été par une décision d'un commissaire, 49 % à la suite d'une conciliation et 17 % à cause d'un désistement. Ces proportions sont relativement stables depuis 2003.

Figure 1 Évolution des ouvertures, des fermetures et de l'inventaire



58 La CLP a connu une hausse importante du nombre de dossiers ouverts depuis 2003, mais n'a pas été en mesure de l'absorber.

59 En effet, la CLP a fermé plus de dossiers qu'elle en a reçu à seulement deux reprises au cours des neuf dernières années, soit en 2003 et en 2011. Par conséquent, une hausse importante de l'inventaire (36 %) est observée de 2003 à 2011 : l'inventaire est passé de 19 142 à 26 114 dossiers. Un tel inventaire influe inévitablement sur les délais de traitement. Cet inventaire est composé de plusieurs vieux dossiers ; à titre d'exemple, 21 % des dossiers qui composaient l'inventaire en 2011 avaient plus d'un an et près de 8 %, plus de deux ans.

60 Si l'on n'accomplit aucune action significative, cet inventaire important ne devrait pas diminuer. En effet, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a dépassé 100 % à seulement une reprise depuis 2004, le taux moyen étant de 97 %, ce qui indique que la Commission n'arrive pas à traiter les dossiers reçus dans l'année et que l'inventaire augmente. D'autre part, le ratio de rotation des affaires, lequel est en moyenne de 1,03 depuis 2004, montre que la CLP a un inventaire accumulé d'environ un an.

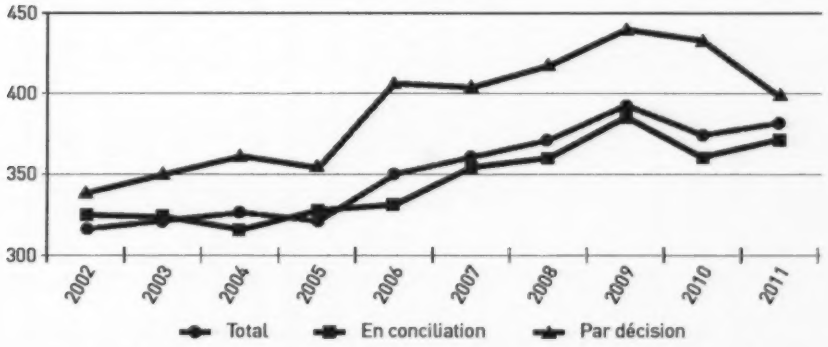
Deux indicateurs montrent la capacité du tribunal de gérer les flux d'affaires entrant et sortant :

- taux de variation du stock d'affaires pendantes : le nombre d'affaires terminées divisé par le nombre de nouvelles affaires et multiplié par 100 ;
- ratio de rotation des affaires : le nombre d'affaires terminées divisé par le nombre d'affaires non terminées à la fin d'une période donnée.

61 L'un des objectifs de la réforme administrative concerne la célérité du processus de règlement des recours. Pour atteindre l'objectif, le législateur a déterminé des délais à respecter pour certaines étapes de traitement des dossiers de la CLP. Les principaux sont le délai de délibéré et le délai de traitement total. Ces délais sont de trois et de neuf mois respectivement, à l'exception des dossiers pour lesquels les recours doivent être instruits et décidés en priorité. La figure 2 présente la hausse du délai moyen de traitement total.

Le délai moyen de traitement total est calculé à partir du nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation ou ayant fait l'objet d'une décision d'un commissaire ainsi que de ceux fermés en raison d'un désistement.

Figure 2 Délai moyen de traitement total (en jours)



62 En dépit des efforts réalisés depuis 2008 pour fermer les dossiers dans de meilleurs délais, le délai moyen de traitement total est passé de 317 jours en 2002 à 383 jours en 2011, soit une hausse de 21 %. Quant au délai de délibéré, sa moyenne a été de 48 jours en 2011, alors qu'elle était de 45 jours en 2002. Pour 85 % des dossiers fermés en 2011, le délai de délibéré a été de moins de trois mois.

63 La CLP traite trois types de dossiers : urgent, prioritaire et standard. En fait, le législateur prévoit que certains recours sont inscrits et décidés d'urgence ou en priorité. Pour les dossiers prioritaires, la loi prescrit un délai de 90 jours pour fermer un dossier à compter de sa date d'ouverture, ce qui inclut un délai de délibéré de 60 jours. Pour les dossiers qualifiés d'urgents, aucun délai autre que celui de 9 mois n'est prévu par la loi et la CLP n'a pas fixé de cible. Le tableau 1 présente les résultats obtenus, eu égard à la célérité du processus de règlement par type de dossiers en 2011.

Tableau 1 Délai de traitement par type de dossiers (en 2011)

Type	Nombre	%	Délai moyen (en jours)	Délai légal (en jours)[1]	Dossiers traités en 90 jours (%)	Dossiers traités en 9 mois (%)
Urgent	549	2	315	274	18	60[2]
Prioritaire	19 180	58	373	90	7[2]	44
Standard	13 383	40	400	274	6	50[2]
Total	**33 112**	**100**	**383**		**7**	**47**

1. Sauf pour les dossiers prioritaires, la loi prévoit un délai de neuf mois que nous avons converti en jours pour faciliter la compréhension.
2. Pour ces dossiers, le délai prescrit dans la loi est respecté.

64 Pour 50 % des dossiers standards, la Commission n'a pu rendre sa décision dans le délai prescrit de neuf mois.

65 Bien que ces résultats soient récurrents, la CLP n'a pas revu ses façons de faire pour voir comment elle pourrait respecter le délai prescrit.

66 En 2011, seulement 7 % des dossiers prioritaires ont été traités dans le délai de 90 jours prescrit par la loi ; 40 % ont demandé plus d'un an et 9 % parmi eux ont nécessité plus de deux ans. Ces résultats sont relativement similaires depuis trois ans.

67 Actuellement, le respect des délais prescrits représente un défi important pour la CLP. En effet, pour tous les dossiers, y compris ceux dits prioritaires, la Commission doit accorder 20 jours à la CSST pour que celle-ci transmette une copie du dossier, en plus de prévoir un délai raisonnable pour envoyer un avis de convocation aux parties. Bref, le non-respect du délai prévu, soit 90 jours, s'explique par les façons de faire actuelles, la complexité des dossiers, la possibilité de remises d'audience ainsi que le volume important de ces dossiers, c'est-à-dire 58 % en 2011.

68 Pour des processus similaires et des ressources comparables, il y a des disparités importantes entre les régions, eu égard à l'inventaire, à la fermeture des dossiers à la suite d'une conciliation ou d'une décision et au délai moyen de traitement des dossiers.

69 À titre d'exemple, le Saguenay–Lac-Saint-Jean obtient des résultats nettement meilleurs quant au délai moyen de traitement. En 2011, la région affichait un résultat de 258 jours, 125 jours de moins que le résultat de l'ensemble des régions. Le délai moyen de traitement des dossiers fermés à la suite d'une conciliation y était de 221 jours et celui des dossiers fermés après une décision était de 264 jours, comparativement à 372 et à 398 jours pour l'ensemble des régions.

70 D'autre part, la région de Montréal était caractérisée en 2011 par un délai moyen de traitement par suite d'une décision s'élevant à 426 jours, un inventaire relativement important et une proportion de 60 % des dossiers fermés en raison d'une conciliation. Dans les autres régions, cette proportion était en moyenne de [46 %]. Une analyse exhaustive de la performance des régions et des façons de faire contribuerait sans aucun doute à déterminer des pistes d'amélioration.

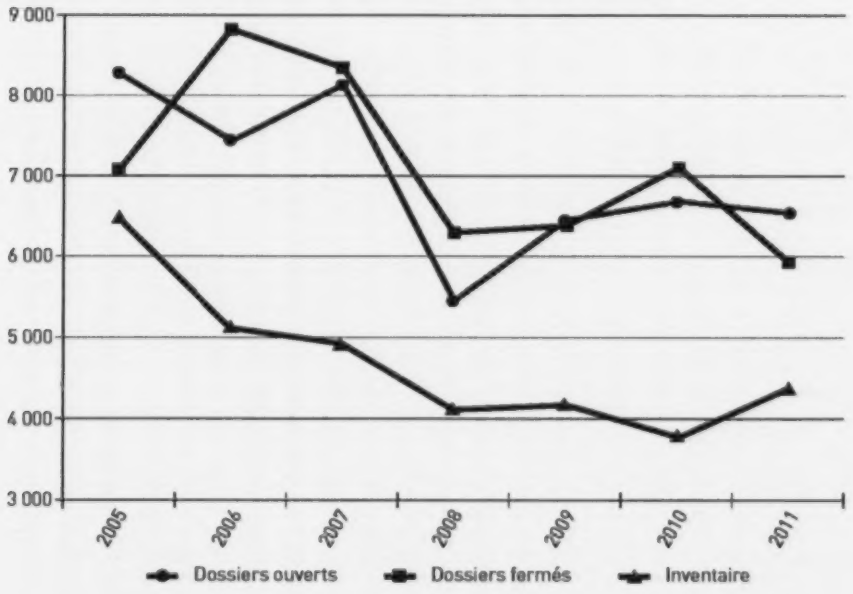
Portrait de la Commission des relations du travail

71 Notre analyse porte sur l'ensemble des activités menées par la CRT de 2005 à 2011. Nous n'avons pas considéré la première année complète d'activité, étant donné les dossiers dont la Commission a hérité lors de la création.

72 En 2011, la CRT a ouvert 6 504 dossiers et en a fermé 5 909, soit une diminution de 16 % des dossiers fermés par rapport à 2005. La figure 3 présente l'évolution du nombre de dossiers ouverts, de ceux fermés ainsi que de l'inventaire.

Des dossiers fermés en 2011, 17 % l'ont été par une décision d'un commissaire, 25 % par une décision d'un agent, 29 % par suite d'un règlement et 29 % après un désistement.

Figure 3 Évolution des ouvertures, des fermetures et de l'inventaire



73 Malgré l'ajout récent de compétences et la tendance à la hausse du délai de traitement depuis 2007, la Commission montre qu'elle est en mesure de faire face à l'arrivée des nouveaux recours.

Un dossier est généralement inactif à la demande des parties en raison d'un règlement intervenu entre celles-ci, de procédures judiciaires ou encore parce qu'une décision est attendue pour un cas type.

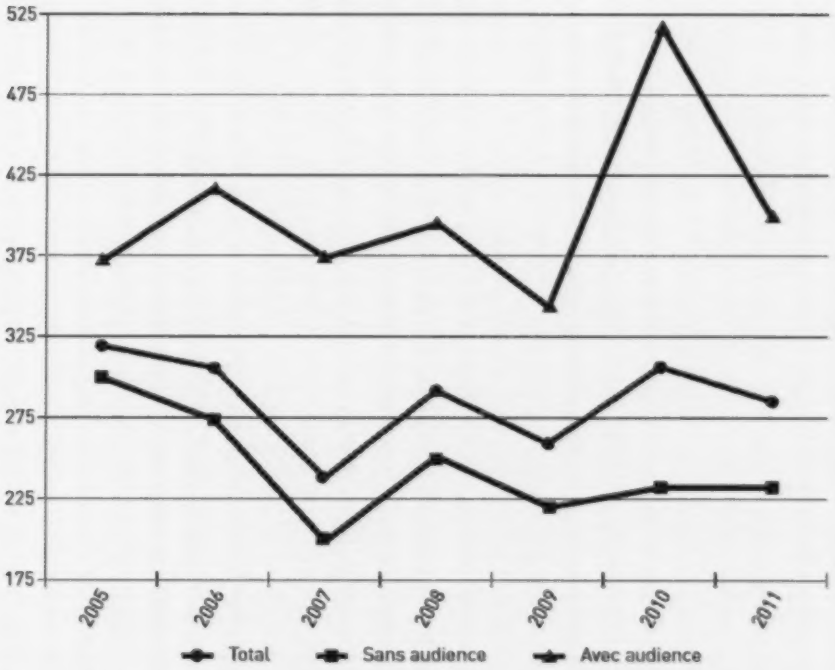
74 En 2011, l'inventaire de la CRT était de 4366 dossiers, soit une diminution de 32 % depuis 2005. Une analyse de cet inventaire montre par ailleurs que 40 % des dossiers qui le composent sont qualifiés d'inactifs à la demande des parties. Pour les autres dossiers, 7 % ont été ouverts il y a plus de deux ans (moyenne de 240 jours).

75 De plus, le taux moyen de variation du stock d'affaires pendantes est de 102 % sur une période de cinq ans, ce qui montre que la CRT est en général capable de fermer un peu plus de dossiers qu'elle en reçoit.

Le délai moyen de traitement total est calculé à partir du nombre de dossiers fermés par une décision d'un commissaire ou celle d'un agent, de ceux fermés à la suite d'une conciliation ou d'un règlement sans conciliation ainsi que de ceux fermés après un désistement.

76 Dans un souci de diligence et d'efficacité, la CRT s'est donné des délais à respecter pour certaines étapes du traitement d'un dossier, en plus de ceux prescrits par le législateur. Les principaux sont le délai de délibéré et le délai de traitement total. La figure 4 présente le délai moyen de traitement total depuis 2005.

Figure 4 Délai moyen de traitement total (en jours)



77 En 2011, le délai moyen de traitement total des dossiers a été de 281 jours, soit une baisse de 11 % par rapport à 2005. Une tendance à la hausse est néanmoins observée depuis 2007. Plus précisément pour 2011, 52 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à 180 jours et 78 %, en moins de 365 jours. Le délai moyen de traitement le plus élevé selon la nature du dossier concerne les cas afférents à la *Loi sur les normes du travail* : il s'élève à 339 jours. Ce résultat s'explique en partie par les procédures appliquées lors de la mise au rôle, lesquelles diffèrent de celles relatives à l'ensemble des autres dossiers.

78 Concernant les dossiers ayant requis une audience, le délai moyen de traitement a été de 395 jours en 2011. De ceux-ci, 67 % ont été fermés en moins d'un an, alors que 10 % ont nécessité plus de deux ans. Le délai moyen pour les dossiers fermés par une décision d'un agent de relations du travail a été pour sa part de 66 jours.

79 Pour la période de 2010 à 2015, la Commission s'est donné l'objectif stratégique de convoquer et de traiter promptement les dossiers. L'objectif consiste à respecter un délai de traitement maximal de 365 jours et les cibles sont fixées selon la nature des dossiers. Par exemple, 80 % des dossiers relatifs à la *Loi sur les normes du travail* doivent être traités dans ce délai ; notons que la cible a été dépassée de 5 % en 2011. Cette façon de faire facilite l'évaluation de la performance et permet d'informer le citoyen du délai auquel il doit s'attendre pour que son dossier soit réglé.

L'article 45 du *Code du travail* porte sur le fait qu'un nouvel employeur peut être lié par l'accréditation ou la convention collective lors d'une aliénation ou d'une concession d'entreprise.

80 Le *Code du travail* prévoit que, pour les requêtes en accréditation et celles relatives à l'application de l'article 45, la décision de la Commission doit être rendue respectivement dans les 60 et les 90 jours du dépôt de la requête, sauf exceptions. En 2011, pour 87 % des dossiers traités, les délais étaient respectés. Pour les autres, la CRT considère qu'ils figurent parmi les exceptions prévues dans la loi.

81 Le *Code du travail* prévoit également qu'une décision doit être rendue dans les 90 jours de la prise en délibéré, sauf exceptions. À cet égard, la Commission s'est fixé la cible de rendre 95 % des décisions dans ce délai ; cette cible a été atteinte en 2011 alors que, pour seulement 5 % des décisions, le délai prescrit a été dépassé. Le délai moyen observé pour l'exercice a été de 47 jours.

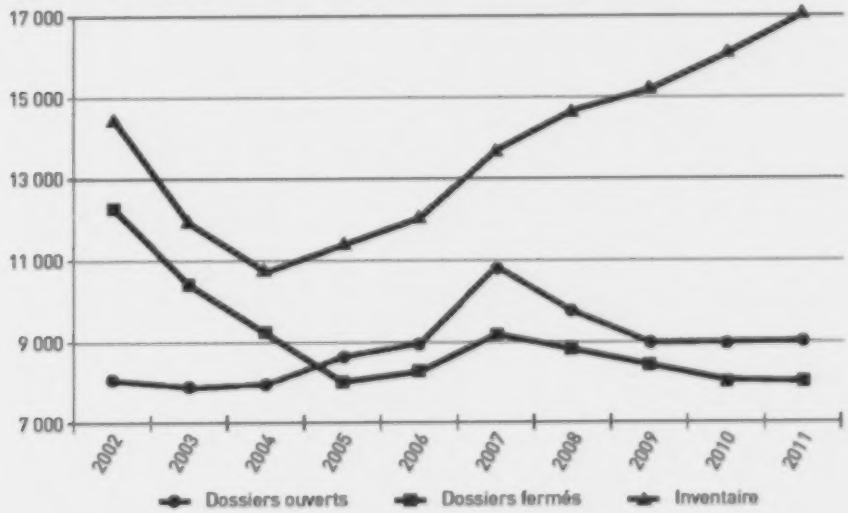
Portrait du Tribunal administratif du Québec

82 Notre analyse porte sur les activités de la section du TAQ qui entend le plus grand nombre de recours, soit la Section des affaires sociales, et exclut la Commission d'examen des troubles mentaux. L'analyse inclut les exercices 2002 à 2011.

Durant le dernier exercice, 46 % des dossiers ont été fermés à la suite d'une décision, 27 %, d'une conciliation et 27 %, après un désistement.

83 En 2011, la Section a fermé 7 980 dossiers, soit près de 87 % du nombre total de dossiers fermés au TAQ, si l'on exclut la Commission d'examen des troubles mentaux. Ce résultat représente une diminution de 35 % par rapport à 2002 et une baisse de 52 % du nombre de dossiers fermés par suite d'une décision. La figure 5 fait état de l'évolution du nombre de dossiers ouverts, de ceux fermés ainsi que de l'inventaire.

Figure 5 Évolution des ouvertures, des fermetures et de l'inventaire



84 La hausse des délais de traitement ainsi que de l'inventaire est importante. Étant donné la diminution du nombre de dossiers fermés, cette situation influe sur la célérité et l'accessibilité.

85 Il ressort de notre analyse que l'inventaire a augmenté de façon importante depuis 2004, la Section des affaires sociales fermant moins de dossiers qu'elle en ouvre. Par conséquent, son inventaire s'élève à 17 094 dossiers en 2011, une hausse de 59 % par rapport à 2004.

86 D'autre part, cet inventaire est composé de plusieurs vieux dossiers. En fait, les dossiers de l'inventaire de 2011 ont été reçus en moyenne 642 jours auparavant. Plus précisément, 58 % des dossiers ont été reçus il y a plus de 1 an et un tiers, il y a plus de 2 ans ; 4 % de ces derniers ont plus de 5 ans.

87 Si rien n'est fait et si le volume des recours reste le même, l'inventaire de la Section risque de continuer à augmenter. En effet, le ratio de rotation des affaires est en baisse constante depuis 2005 : il est passé de 0,70 à 0,47. De fait, au 31 mars 2011, l'inventaire représentait plus de deux fois la capacité annuelle du TAQ à fermer des dossiers. Au cours de la période, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a oscillé autour de 90 %, c'est-à-dire que la Section cumule annuellement dans son inventaire 10 % des dossiers ouverts.

88 En ce qui a trait au délai de traitement total, la *Loi sur la justice administrative* ne fixe aucun délai particulier, bien qu'elle requiert que les dossiers soient traités avec célérité. À cet égard, le Tribunal ne s'est fixé ni objectif ni cible. Le tableau 2 fait état des résultats que nous avons pu compiler pour la Section depuis 2009.

Tableau 2 Augmentation du délai de traitement total[1]

	2009	2010	2011
Nombre de dossiers fermés	8 407	8 042	7 980
Délai de traitement (en jours)	490	545	603
Augmentation annuelle du délai	–	**11 %**	**11 %**

1. Le TAQ n'a pas été en mesure de fournir les données pour les années antérieures à 2009. Pour les données fournies, le délai de traitement n'était pas disponible selon le mode de fermeture.

89 Le délai moyen de traitement total a augmenté de 113 jours de 2009 à 2011, soit 23 %, et a atteint 603 jours. En fait, près de 32 % des dossiers fermés en 2011 ont été reçus il y a plus de 2 ans.

90 Plus particulièrement, le délai est de 717 jours pour les dossiers liés à l'assurance automobile et de 616 jours pour ceux relatifs à la sécurité du revenu. Par rapport aux délais de traitement total lors de notre vérification de 2001, lesquels étaient respectivement de 667 et 707 jours, il y a donc eu peu d'amélioration, sinon pas du tout. Pour les dossiers liés à l'assurance automobile, 20 % de ceux fermés en 2011 ont connu un délai de traitement de plus de 3 ans.

Les résultats de cette vérification figurent dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*.

91 Quant au délai de délibéré, la *Loi sur la justice administrative* prévoit que, pour tous les dossiers, de quelque nature qu'ils soient, la décision doit être rendue dans les trois mois de la prise en délibéré, à moins que la présidente, pour des motifs sérieux, ne prolonge ce délai. En 2010, la Section a respecté ce délai pour 97 % des dossiers fermés par suite d'une décision.

Recommandations

92 La recommandation suivante s'adresse à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec.

- **Prendre les mesures nécessaires pour diminuer les délais de traitement et l'inventaire afin d'améliorer la célérité.**

93 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission des lésions professionnelles.

- **Évaluer de quelle façon elle peut respecter ses obligations relatives à la célérité pour les dossiers prioritaires.**
- **Analyser rigoureusement les résultats des régions afin de déterminer les meilleures façons de faire.**

2.3 Systèmes de gestion

94 Étant donné les résultats observés à l'égard de la performance, nous avons examiné les principaux systèmes de gestion tels qu'ils ont été recensés dans la planification stratégique des tribunaux vérifiés et dans nos recherches en matière de justice. Nous nous attendions à ce que les tribunaux s'assurent que les procédures se déroulent efficacement, notamment en tenant les audiences et en traitant les dossiers avec célérité, et que le cadre est le plus favorable possible à la prise de décision.

Processus de mise au rôle

Le rôle est un document dans lequel on inscrit les recours à entendre lors des audiences. Pour la CLP, la CRT et le TAQ, un rôle correspond à une semaine d'audiences.

95 La mise au rôle est l'acte par lequel on détermine la date, l'heure et la durée de l'audience d'un recours. Le processus de mise au rôle s'étale donc de l'ouverture du dossier jusqu'à la tenue de l'audience. L'annexe 6 décrit les principaux éléments du processus de mise au rôle en place dans les trois tribunaux vérifiés.

96 Pour inscrire les recours au rôle, les tribunaux doivent tenir compte de nombreuses contraintes. Certaines sont communes aux trois tribunaux, notamment le nombre de commissaires ou de membres dont ils disposent, la disponibilité des représentants des parties et des experts, un délai de convocation minimal et la priorisation réglementaire de certains dossiers, alors que d'autres leur sont propres. La CLP, par exemple, doit tenir compte de la disponibilité non seulement des commissaires, mais aussi des membres syndicaux et patronaux, alors que le TAQ doit considérer les exigences légales concernant la création des formations, en fonction du nombre de membres dont elles doivent être composées et de la spécialisation de ceux-ci.

97 De plus, plusieurs événements qui influencent le processus de mise au rôle peuvent arriver, dont une demande de remise d'audience, un désistement ou un règlement du litige au moyen d'une conciliation. Ceux-ci ont pour effet d'annuler les audiences fixées et nécessitent un suivi rigoureux afin de mettre à jour le rôle.

La Division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles de la CLP désigne deux membres, dont l'un représente les associations d'employeurs et l'autre les associations syndicales, pour siéger auprès du commissaire. Ils ont pour fonction de le conseiller.

Une formation représente l'ensemble des commissaires et des membres qui siègent pour entendre un recours.

98 Le processus de mise au rôle de la CLP comporte des inefficiences ; par conséquent, il ne permet pas la mise au rôle rapide des recours ni l'utilisation optimale du temps d'audience rendu disponible par les commissaires.

99 Le processus de la CLP se résume ainsi. Chaque région procède mensuellement à une mise au rôle des recours à entendre dans quatre mois. Le temps d'audience rendu disponible par les commissaires est de quatre jours et demi par semaine. Une fois que l'on connaît le nom et la disponibilité des commissaires, les formations sont créées pour chaque rôle et les recours qui seront entendus sont identifiés. Cette étape se fait à partir des listes de dossiers pour lesquels l'audience n'est pas encore fixée ; on tient compte de divers facteurs, dont la date d'ouverture du dossier, sa nature, sa complexité, les conflits potentiels d'horaire entre les intervenants, la langue de l'audition et d'autres contraintes inscrites dans le dossier à la suite de son analyse.

100 La CLP étant un tribunal paritaire, la création des formations inclut entre autres la détermination des membres syndicaux et patronaux qui siégeront lors des audiences. Instauré lors de la création de la Commission en 1998, le paritarisme requiert aussi un exercice de répartition des jours d'audience entre les différentes associations syndicales selon un pourcentage prédéterminé et une distribution équitable pour chacun de ses membres.

Nos recherches dans quatre provinces montrent que seule l'Île-du-Prince-Édouard a adopté un fonctionnement paritaire similaire à celui du Québec. En Colombie-Britannique, si le président l'estime approprié, par exemple dans le cas de questions complexes, il peut créer des formations élargies avec des membres syndicaux et patronaux. Pour sa part, l'Ontario a éliminé l'obligation de former des comités paritaires en 1997 et a donné au président la latitude de créer des formations élargies, à l'instar de la Colombie-Britannique. L'Alberta n'a pas adopté le paritarisme.

101 Ainsi, le processus de mise au rôle est lourd et complexe, car il exige notamment de tenir compte de divers paramètres et qu'il comprend plusieurs étapes qui sont réalisées manuellement.

102 Par ailleurs, les paramètres utilisés pour la confection du rôle diffèrent d'une région à l'autre. Ce sont notamment l'utilisation de la surconvocation, le nombre de plages horaires hebdomadaires à remplir et la norme de remplacement pour les audiences annulées. À titre d'exemple pour ce dernier paramètre, certaines régions tentent de remplacer les dossiers pour lesquels les recours ont été retirés du rôle si l'annulation survient à 30 jours et plus de la date d'audience, alors que d'autres le font à 45 ou à 60 jours. L'effort de remplacement des audiences annulées est très important, compte tenu du volume imposant de celles-ci. En effet, depuis 2009, il y a en moyenne plus de 26 000 audiences qui ne peuvent être tenues chaque année.

103 De plus, les résultats des trois dernières années montrent qu'en moyenne, seulement 37 % des heures d'audience rendues disponibles par les commissaires ont été utilisées.

Le délai de première audience correspond au délai entre la date de dépôt du recours et celle fixée pour l'audience.

104 Enfin, pour l'ensemble de la CLP, le délai moyen de première audience est de 250 jours, une hausse de 11 % depuis cinq ans. Plus précisément, 32 % des premières audiences ont été fixées à plus de 9 mois de l'ouverture du dossier, ce qui rend impossible pour la Commission de respecter le délai prescrit dans sa loi constitutive. D'ailleurs, plus tôt a lieu la première audience, plus les possibilités de clore le dossier rapidement sont grandes. Par exemple, en 2011, la région ayant le délai moyen de première audience le plus court, soit 138 jours, a affiché le meilleur délai moyen de traitement total, c'est-à-dire 258 jours, comparativement à 383 pour l'ensemble des régions.

105 Le processus en place à la CRT pour effectuer la mise au rôle permet de fixer la première audience rapidement et de minimiser l'impact des audiences non tenues.

106 Le processus de la CRT peut se résumer de la façon suivante. Mentionnons de prime abord que le temps d'audience disponible pour chaque semaine est de cinq jours. Un calendrier des commissaires disponibles ainsi que des lieux et des jours des audiences prévues est préparé annuellement. Par la suite, le personnel du greffe a la responsabilité d'effectuer une mise au rôle quotidienne dès l'ouverture d'un dossier, à l'exception des dossiers relatifs à la *Loi sur les normes du travail* pour lesquels elle est réalisée mensuellement. La Commission a établi des normes à respecter quant à la priorisation du traitement des dossiers et aux délais de convocation.

107 La CRT dispose d'une grille de niveaux de convocation. Celle-ci a été élaborée à la suite d'une analyse systématique des données, telles que le taux des audiences annulées et le temps d'audience requis selon la nature des dossiers. Revue périodiquement, la grille permet au tribunal de procéder systématiquement à la surconvocation. Cette façon de faire lui permet d'utiliser approximativement 80 % du temps d'audience disponible.

108 Par ailleurs, la CRT s'est fixé, dans son plan stratégique, des objectifs ainsi que des cibles quant au délai de première audience, et ce, en fonction des différentes matières traitées. Elle vise, entre autres, à convoquer 80 % des audiences en moins de 180 jours pour les recours déposés en vertu de la *Loi sur les normes du travail* et de 150 jours pour ceux qui le sont en vertu du *Code du travail*. À la suite de l'analyse des résultats, la mise en place d'outils opérationnels a permis à la CRT de réduire ce délai moyen. En 2011, le délai de première audience a été de 119 jours pour l'ensemble des dossiers, soit une diminution de 33 % depuis 2007. Ainsi, le délai concernant les recours en vertu de la *Loi sur les normes du travail* a été respecté dans 74 % des cas et celui des recours relatifs au *Code du travail* l'a été dans 92 % des cas.

---

109 Le processus de mise au rôle de la Section des affaires sociales du TAQ comporte des inefficiences et ne permet pas d'inscrire rapidement les recours au rôle.

---

110 L'établissement de la mise au rôle de la Section des affaires sociales est un processus semestriel qui se résume de la façon suivante. Le bureau du vice-président de la Section établit et transmet au maître des rôles le nombre de formations qui seront disponibles au cours de cette période. Ce dernier prépare alors un calendrier précisant pour chaque semaine le nombre de rôles par matière et par région. Une fois cette planification terminée, les techniciens doivent déterminer les villes dans lesquelles les audiences seront tenues et établir, pour chacun des rôles, les recours qui seront entendus. Ils doivent, entre autres, tenir compte du temps d'audience estimé pour chaque recours et du fait que peu d'audiences sont planifiées le lundi avant-midi et le vendredi.

111 Le processus de mise au rôle est donc relativement complexe si l'on tient compte des différents responsables, des paramètres à considérer ainsi que des nombreuses étapes, lesquelles sont réalisées pour la plupart de façon manuelle.

112 Pour tenter de faciliter la confection du rôle, le Tribunal s'est doté d'un fichier qui liste les dossiers de l'inventaire ainsi que leur état. Ce fichier est généré à partir du système d'information. Or, ce fichier est volumineux et s'avère peu convivial.

113 Avant de mettre un recours au rôle, une analyse est effectuée pour évaluer si le dossier y afférent est prêt pour qu'une audience puisse être fixée. Pendant cette période, le TAQ n'assume pas le leadership nécessaire pour favoriser la diligence des parties, de telle sorte que cette étape est généralement longue et ponctuée de nombreuses périodes d'attente, par exemple l'attente d'un procureur, d'une expertise ou d'un document. Ainsi, des 9 134 dossiers de la Section pour lesquels les recours attendaient d'être mis au rôle au 31 mars 2011, 59 % n'étaient pas considérés comme prêts à être entendus. De plus, 37,5 % des dossiers étaient ouverts depuis plus de 2 ans.

114 Quant au suivi réalisé, le Tribunal tente de remplacer les dossiers qui font l'objet d'une remise, d'un désistement ou d'une demande de conciliation si l'évènement survient plus de quatre semaines avant l'audience.

115 Nos travaux montrent une détérioration importante du délai moyen de première audience. Au cours des trois dernières années, ce délai a augmenté de 37 %, passant de 405 à 553 jours. En 2011, 61 % des premières audiences ont été fixées à plus d'un an suivant l'ouverture du dossier et 10 %, à plus de 3 ans. Par ailleurs, la Section a fixé 5867 audiences en 2011, une baisse de 17 % depuis 2007.

116 Ces résultats s'expliquent en partie parce que la conciliation, effectuée par les membres, fait l'objet d'un processus formel de mise au rôle qui précède celui des recours aux fins d'audience. Cette façon de faire a pour effet de repousser la première audience pour les dossiers qui ne sont pas réglés lors d'une conciliation.

117 L'information statistique reçue ne nous a pas permis de compiler l'utilisation faite du temps d'audience rendu disponible par les membres. Toutefois, le nombre des audiences tenues annuellement est systématiquement à la baisse depuis 2008, passant de 3806 à 3240 en 2011, soit une diminution de 15 %.

Gestion des remises

118 La remise est l'opération qui consiste à reporter la date d'audience à une date ultérieure à la suite d'une requête formulée par l'une des parties en cause. La remise peut être demandée à tout moment à partir de la réception de l'avis de convocation du tribunal jusqu'au début de l'audience. Il incombe au tribunal d'accepter ou de refuser la requête selon les motifs fournis, la nature du recours ou la diligence des parties.

Pour soutenir une demande de remise, plusieurs motifs peuvent être invoqués : preuve incomplète, expertise inachevée, représentant, procureur ou expert non disponible à la date fixée pour l'audience.

119 Une remise accordée entraîne un délai supplémentaire dans le traitement d'un dossier et augmente les coûts liés à sa gestion. Par ailleurs, surtout si cette remise est demandée tardivement, elle nuit à l'efficacité du tribunal qui ne peut mettre de nouveaux recours au rôle. Toutefois, une bonne gestion des remises peut atténuer ces effets et favoriser l'utilisation optimale des ressources, et ce, dans le respect des droits fondamentaux des parties.

120 En plus des règles de procédure, la CRT et la CLP se sont dotées d'outils qui contribuent à limiter les effets des remises.

La politique ainsi que les orientations générales peuvent être consultées par les citoyens ou leurs représentants sur le site Internet des tribunaux.

121 En 2002, la CRT s'est dotée d'une politique concernant les remises d'audience, laquelle établit la procédure à suivre pour traiter les demandes. Quant à la CLP, elle a adopté des orientations générales qui sont entrées en vigueur en avril 2010. Ces lignes directrices ont notamment pour objectifs de favoriser le traitement uniforme, cohérent et efficace des remises et d'éviter que ces dernières soient utilisées à des fins dilatoires.

122 Dans ces lignes directrices, la CRT et la CLP énoncent entre autres les conditions selon lesquelles une demande de remise peut être accordée par le personnel du greffe ou être examinée par un commissaire. Cette façon de faire vise à favoriser l'utilisation optimale des ressources et à contribuer à l'objectif de célérité.

123 De plus, en faisant connaître leurs attentes en matière de remises, la CLP et la CRT font appel à la rigueur et à la collaboration des parties.

124 La CLP compile également à des fins d'analyse et de suivi certaines données liées aux remises, dont le nombre de demandes, le type de traitement et le délai entre la date de réception de la demande et la date prévue de l'audience. Notons, entre autres, que la Commission a reçu 10 255 demandes en 2011, dont 38 % ont été acceptées par le personnel du greffe. Des demandes reçues, près de 71 % ont été produites moins de 45 jours avant la date d'audience, par rapport à 81 % en 2010, une amélioration qui s'explique en partie par l'adoption des orientations générales.

125 Enfin, lors de son analyse pour maximiser l'efficacité de la mise au rôle, la CRT utilise le taux de remise selon la nature du dossier comme paramètre.

126 Bien que le TAQ dispose de données en matière de remises, il n'a pas déterminé ni mis en place les moyens pour en atténuer les effets.

127 Les règles de procédure du TAQ prévoient que la remise n'est accordée que si elle est fondée sur des motifs sérieux et que les fins de la justice sont ainsi mieux servies. Elles précisent qu'aucune remise n'est accordée du seul consentement des parties. D'autre part, toutes les demandes reçues sont traitées par un vice-président ou un membre agissant comme coordonnateur, lequel peut, avant de prendre une décision, joindre les parties et fixer une nouvelle date d'audience ou de conférence de gestion, le cas échéant.

128 Le Tribunal compile les demandes de remise à l'aide d'un rapport statistique, lequel liste entre autres les demandes selon le rôle, la région ainsi que la matière. Néanmoins, aucune analyse n'est assortie à ce rapport. Nos travaux sur les données de 2011 de l'ensemble des sections montrent, par exemple, que près de 91 % des demandes de remise ont été reçues moins de 45 jours avant la date d'audience et que le délai moyen a été de 15 jours.

Conciliation

129 La conciliation est une procédure par laquelle les parties cherchent à régler un litige par un accord plutôt que par une décision rendue à la fin d'une audience. La conciliation se base en principe sur la participation volontaire des parties et sur la confidentialité des échanges.

La conciliation peut mener à un accord, à un désistement, à une transaction ou entente privée, ou encore à une audience si les parties ne parviennent pas à une entente.

130 La conciliation présente plusieurs avantages par rapport à un processus d'audience. La simplicité de la procédure et la diminution du délai de traitement peuvent notamment réduire les coûts, et ce, tant pour le justiciable que pour le tribunal. De plus, la conciliation représente une approche conviviale favorisant la discussion et l'établissement d'une entente. Pour bénéficier de ces avantages, il est donc nécessaire que le tribunal fasse connaître ses services et lance systématiquement, tôt dans le processus, l'invitation de recourir à une conciliation pour les dossiers qui s'y prêtent.

Certains dossiers se prêtent bien à la conciliation, comme les dossiers liés à la détermination d'indemnités. D'autres s'y prêtent moins bien, par exemple les dossiers relatifs à la suspension de permis.

131 Les trois tribunaux vérifiés offrent des services de conciliation pour lesquels l'encadrement est prévu dans leur loi constitutive. Chacun a donc adopté ses propres modalités quant à l'exercice de la conciliation.

132 Bien que la CLP fournisse des efforts importants pour offrir un service de conciliation de qualité, des lacunes ont été relevées en matière d'encadrement.

133 Les principales caractéristiques du processus de conciliation de la Commission sont les suivantes. Le processus ne suspend pas la mise au rôle des recours à entendre lors d'audiences et des professionnels agissent comme conciliateurs. Lorsqu'il y a un accord, il doit être entériné par un commissaire pour s'assurer que cet accord est conforme à la loi ; l'accord constitue alors une décision et l'instance prend fin. La décision a un caractère obligatoire et lie les parties. S'il n'y a pas d'accord ou que le commissaire refuse d'entériner l'accord, une audience est tenue dans les meilleurs délais.

134 En 2006, la CLP a adopté un cadre d'exercice de la conciliation visant à clarifier et à faire connaître les paramètres à l'intérieur desquels le conciliateur exerce son rôle. Ce cadre permet aussi de faire connaître les attentes de la Commission à l'égard des parties et de contribuer à une offre de services comparable dans chacune des directions régionales.

135 En avril 2009, la Commission s'est également dotée d'orientations générales concernant les activités reliées à la conciliation. Bien que les orientations prévoient que les dossiers sont attribués aux conciliateurs dès leur ouverture, elles ne précisent pas qu'il est important de contacter rapidement les parties.

136 D'ailleurs, certains conciliateurs communiquent avec les parties pour offrir leurs services, alors que d'autres ne les offrent qu'aux personnes qui les joignent. La CLP n'a pas déterminé les situations pour lesquelles il est pertinent de communiquer avec les parties et, dans un souci d'efficacité et d'équité, elle doit s'assurer de mieux encadrer les conciliateurs à cet égard.

137 Les orientations prévoient également la transmission aux justiciables non représentés d'une lettre d'invitation leur précisant qu'ils peuvent recourir à la conciliation ; pour les personnes représentées, il appartient aux directions régionales d'apprécier la nécessité d'une telle action. À ce sujet, en février 2010, un comité mandaté pour dresser l'état de situation à propos de l'application des orientations générales a conclu que seulement 8 des 19 directions régionales de la CLP, soit 42 %, expédiaient une lettre de cette nature aux parties non représentées.

138 La CLP a élaboré une procédure déterminant dans quelles circonstances il y a lieu d'inscrire un évènement de conciliation dans le système. De plus, outre la date de cet évènement, la Commission compile plusieurs autres dates pour rendre compte des activités liées à la conciliation : ouverture, règlement, résultat et fermeture. Or, la procédure n'est pas appliquée uniformément par les conciliateurs et les données ne sont pas toutes pertinentes.

La procédure de la CLP dicte d'inscrire dans le système un évènement de conciliation lorsque les parties expriment une volonté commune de participer à une démarche de conciliation. Il n'est pas nécessaire qu'une rencontre formelle soit tenue ; la démarche peut être entreprise auprès de chacune des parties par échange téléphonique ou par télécopieur.

139 De 2002 à 2011, le nombre de dossiers réglés annuellement au moyen de la conciliation est passé de 9806 à 16237. Pour cette dernière année, le résultat représente 49 % des dossiers fermés, une proportion que la Commission maintient relativement constante depuis 2003. Néanmoins, la conciliation débute de plus en plus tardivement. De 2004 à 2011, le délai moyen entre l'ouverture d'un dossier et l'inscription d'un évènement de conciliation est en effet passé de 257 à 317 jours. En 2011, 30 % des premiers évènements de conciliation ont eu lieu plus d'un an après l'ouverture du dossier.

140 D'autre part, le délai moyen de traitement des dossiers fermés à la suite d'une conciliation montre une propension des parties à s'entendre dans la période juste avant la date fixée pour l'audience. Par exemple, en 2011, ce délai s'est élevé à 372 jours, alors que le délai de traitement des dossiers fermés par suite d'une décision a été de 398 jours. La difficulté de remplacer les dossiers pour lesquels les recours sont retirés du rôle si l'annulation survient près de la date d'audience influence l'efficacité de la mise au rôle et confirme l'importance de favoriser un contact rapide avec les parties.

141 Un délai indu entre la date à laquelle intervient un règlement lors d'une conciliation et la date à laquelle le dossier est fermé peut causer des préjudices aux justiciables, tel le retard dans le versement d'une prestation ou d'une indemnité. Consciente de la problématique à ce sujet, la CLP a intégré dans sa planification stratégique un objectif visant à accélérer le processus. Aucune cible n'a été fixée, mais la première année où les données ont été compilées, le délai moyen a été de 38 jours entre le règlement et la fermeture du dossier. Dans 21 % des cas, il a été supérieur à 60 jours ; dans 11 % de ces cas, le délai a été plus grand que 90 jours.

142 Dans le but de favoriser le règlement des dossiers par une conciliation et ultimement d'accélérer le processus de règlement, la CLP a conclu des protocoles d'entente avec certains employeurs majeurs. Lorsque ces protocoles sont en vigueur, plus de dossiers sont fermés à la suite d'une conciliation. Toutefois, le délai moyen de traitement est plus long de 8,6 mois, comparativement à l'ensemble des dossiers. Ce résultat contraste avec l'objectif lié aux protocoles et indique qu'une analyse approfondie à cet égard devrait être réalisée.

Une entente peut être établie entre la CLP, l'employeur et le syndicat représentant ses employés devant la CLP. L'objectif est alors de permettre aux parties d'évaluer le potentiel de conciliation ou de regroupement des dossiers, avant que la CLP procède à une mise au rôle, ainsi que d'assurer une meilleure coordination des représentants.

143 La CRT priorise le règlement des dossiers sans qu'il y ait audience et encadre efficacement son processus de conciliation dans cette perspective.

144 Le processus de conciliation de la CRT ne suspend pas la mise au rôle des recours et les agents de relations du travail agissent à titre de conciliateurs. Lorsqu'un accord est conclu lors d'une conciliation, l'une ou l'autre des parties peut demander, dans un délai de 12 mois à compter de la date de l'entente, qu'il soit soumis à la Commission pour qu'elle l'approuve. Cette entente devient une décision de la CRT et les parties peuvent alors en demander le dépôt à la Cour supérieure afin de rendre l'entente exécutoire. Si aucune demande d'approbation n'est soumise à la Commission dans le délai prescrit de 12 mois, l'accord met fin au recours, ce qui a pour effet de prolonger le délai de traitement en termes statistiques.

145 La CRT privilégie la conciliation comme mode de règlement et l'offre pour pratiquement tous les recours. Dans son plan stratégique 2010-2015, elle en fait notamment une priorité qu'elle mesure annuellement en utilisant la proportion des dossiers qui se règlent sans audience.

Les dossiers réglés sans audience incluent certains dossiers fermés par décision d'un agent ou d'un commissaire ou à la suite d'un accord de conciliation, d'un règlement ou d'un désistement.

146 Par ailleurs, les parties sont généralement convoquées lors de la réception du recours et, comme le prévoit la procédure, l'avis de convocation donne le nom du conciliateur et les autres renseignements y afférents. De fait, dès l'ouverture du dossier, un conciliateur est désigné et le dossier lui est confié. Il devient alors responsable du dossier jusqu'à la date prévue pour la tenue de l'audience. Au cours de cette période, le conciliateur contacte les parties et leur fait part de la possibilité de tenir une séance de conciliation pour tenter d'en arriver à un règlement à l'amiable.

147 Enfin, une directive claire indique à quel moment inscrire un évènement de conciliation dans le système d'information. La notion d'évènement semble comprise et appliquée uniformément par les conciliateurs.

148 La proportion de dossiers réglés au moyen de la conciliation est la même en 2005 qu'en 2011, soit 15 %. Au cours de cette dernière année, 74 % des dossiers ont été réglés sans qu'il y ait une audience. Néanmoins, la conciliation débute souvent peu de temps avant la date d'audience, bien que la CRT intervienne plus rapidement maintenant qu'elle le faisait en 2007. En 2011, dans 68 % des dossiers, la conciliation a commencé dans un délai de 180 jours après la réception du recours.

149 Malgré l'intégration d'une orientation visant à prioriser le règlement des recours par la conciliation dans le *Plan stratégique 2008-2012* du TAQ, les résultats obtenus ne sont pas ceux que le Tribunal visait.

150 Le TAQ offre des services de conciliation pour lesquels l'encadrement est prévu dans la *Loi sur la justice administrative*. À l'égard des indemnités ou des prestations, le Tribunal doit, si la matière et les circonstances d'un recours le permettent, offrir aux parties la tenue d'une séance de conciliation. Dans certaines matières, le TAQ peut convoquer les parties à une première séance de conciliation à laquelle elles sont tenues de participer. C'est le cas par exemple d'un recours portant sur une décision en matière de sécurité du revenu, décision pour laquelle des prestations indûment reçues sont réclamées.

151 Selon la *Loi sur la justice administrative*, un accord intervenu à la suite d'une conciliation présidée par un membre met fin à l'instance et devient exécutoire. L'accord conclu à la suite d'une séance de conciliation tenue par un professionnel a les mêmes effets s'il est entériné par le Tribunal. À ce titre, le TAQ a fait le choix de confier la tâche de conciliateur à ses membres.

152 Le Tribunal précise dans sa vision qu'il favorise la conciliation. Il dispose de procédures opérationnelles ainsi que d'un comité portant sur la conciliation, qui a été mis sur pied en 2009. L'importance accordée à la conciliation se traduit également dans son plan stratégique 2008-2012, dont l'une des orientations porte sur la priorisation du « règlement des recours par la conciliation dans toutes les matières qui s'y prêtent ». De fait, le Tribunal s'est donné l'objectif d'accroître le nombre de dossiers fermés à l'issue d'une conciliation et d'améliorer la célérité en revoyant l'organisation du travail.

153 Après une croissance de 2002 à 2008, le pourcentage de dossiers fermés dans la Section des affaires sociales à la suite d'une conciliation a subi une baisse constante : il est passé de 35 % en 2008 à 27 % en 2011. De même, la Section accuse une baisse des dossiers pour lesquels une conciliation a été réalisée de l'ordre de 13 % en trois ans.

154 Au chapitre de la célérité, le délai moyen de traitement d'un dossier fermé à la suite d'une conciliation a été de 243 jours en 2011, une hausse de 31 % depuis 2009, alors que le délai de traitement de l'ensemble des dossiers a été de 603 jours. Un autre exemple que les résultats obtenus ne sont pas ceux visés est le délai moyen entre l'ouverture du dossier et la première séance de conciliation puisque, de 2009 à 2011, ce délai est passé de 143 à 197 jours.

155 Par ailleurs, comme l'annexe 4 le montre, le processus de conciliation se fait préalablement à la mise au rôle aux fins d'audience. Cette façon de faire a pour effet de repousser la première audience pour les dossiers qui ne sont pas réglés lors d'une conciliation.

Utilisation des technologies de l'information

156 Comme l'indique une étude de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est considérée comme l'un des éléments essentiels pour améliorer l'administration de la justice. La facilité d'accès aux services Internet, la possibilité de consulter en ligne les registres des tribunaux, la visioconférence, le classement électronique et l'échange de documents juridiques par voie électronique incitent les administrations judiciaires du monde entier à revoir leurs fonctions et leurs activités. Les technologies de l'information renforcent ainsi l'efficacité et la transparence des tribunaux, l'accès à ceux-ci et le respect des délais pour leur permettre de proposer des services de qualité.

157 Les tribunaux vérifiés recourent peu aux facilités offertes par les télécommunications telle la visioconférence.

158 Selon la Commission européenne, l'accessibilité à la justice concerne notamment l'accès géographique aux tribunaux et les difficultés à cet égard peuvent être en partie compensées si l'on exploite les possibilités offertes par les télécommunications telle la visioconférence. D'autre part, les tribunaux

vérifiés offrent leurs services dans plusieurs villes sur le territoire québécois. Ainsi, la CRT et le TAQ se déplacent pour fournir leurs services dans plusieurs villes alors que la CLP dispose de bureaux régionaux dont plusieurs sont dotés du système de visioconférence. Les palais de justice comptent aussi des salles de visioaudience.

159 Or, les trois tribunaux utilisent peu la visioconférence pour la tenue des audiences, des conférences préparatoires ou de gestion et des séances de conciliation. Lorsque les parties y consentent, la visioconférence peut contribuer à favoriser la célérité lorsque la nature de l'activité le permet et à diminuer les frais de déplacement. D'ailleurs, la visioconférence facilite la participation à distance d'un expert et limite ainsi les remises d'audience. Les organismes administratifs que nous avons consultés et dont les décisions sont contestées devant ces tribunaux nous ont d'ailleurs affirmé être en faveur d'une plus grande utilisation de la visioconférence.

160 La CLP et la CRT disposent d'outils technologiques adéquats pour soutenir leurs activités et proposer une offre de services de qualité.

161 La CLP et la CRT disposent d'un système d'information convivial qui tient compte des nouvelles technologies. Par ailleurs, leur site Internet s'avère facile à consulter et contient beaucoup d'information, dont des capsules vidéo et le texte de décisions rendues.

162 La CLP a entrepris, en novembre 2009, une refonte de ses systèmes afin de remplacer ceux devenus désuets. Le nouveau système intégré de services des tribunaux administratifs amène des améliorations entre autres par l'ajout d'un panier de tâches électroniques, la production de la correspondance et une mise au rôle assistée. Deux livraisons sont nécessaires pour son implantation. La première a notamment permis la mise en place de nouveaux services en ligne, comme le dépôt de documents relativement à un dossier donné. La seconde livraison est prévue en novembre 2012 et les coûts totaux du système sont estimés à 4,8 millions de dollars. D'autres services en ligne sont également offerts, dont la consultation du rôle, le dépôt d'une plainte et la possibilité, pour la plupart des contestations, de remplir et de déposer le formulaire requis.

Le développement de ce système a fait l'objet d'une entente de partenariat entre la CLP, la Commission d'accès à l'information et la Régie du logement. L'entente vise la mise en place d'un système générique adaptable aux caractéristiques des tribunaux et soutenant la prestation de services de ceux-ci.

163 Par ailleurs, la CLP travaille actuellement en partenariat avec la CSST sur un projet de dossier numérique. Normalement, les dossiers seront transmis électroniquement à la CLP à compter de 2013, ce qui diminuera les délais et les coûts liés à la numérisation.

164 Quant à la CRT, les requêtes en accréditation et les demandes de reconnaissance peuvent être formulées par voie électronique. Il serait néanmoins approprié que les autres recours, tels que les cas concernant la *Loi sur les normes du travail*, puissent également être déposés en ligne. Le justiciable peut aussi déposer une plainte par Internet.

165 Le TAQ, pour sa part, a ciblé au cours des années des améliorations en matière de modernisation des systèmes, mais peu ont été apportées.

166 Le TAQ se préoccupe depuis plusieurs années de l'importance de moderniser ses systèmes et ses processus. En 2006, le Tribunal a décidé de regrouper l'ensemble des travaux de modernisation à réaliser au cours des trois années suivantes et a formé le projet Travaux de modernisation et d'intégration de services. Plus de 25 projets devaient y être intégrés, dont entre autres le système de suivi des dossiers juridictionnels et celui du cheminement et de l'expédition des décisions.

167 En 2008, à la suite de l'adoption du plan stratégique, le projet a toutefois été modifié. Le Tribunal prévoyait alors quatre grands projets évalués à 6,2 millions de dollars dont la réalisation devait s'étendre sur une période de quatre ans. Ces projets portaient sur la révision et l'optimisation des processus, la gestion des dossiers numériques, la prestation électronique de services et le remplacement du système d'information, qualifié de non évolutif et de désuet.

168 Au moment de nos travaux, peu des projets planifiés depuis 2006 étaient terminés et le TAQ peut difficilement profiter des avancées technologiques. À titre d'exemple, alors que le Tribunal prévoit depuis 2009 recevoir les dossiers administratifs de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) par voie électronique, le projet n'est toujours pas réalisé. De même, il n'a toujours pas remplacé son système d'information principal. Enfin, les plans opérationnels 2011 et 2012 prévoient encore l'élaboration d'un plan d'action au regard de la modernisation.

169 Le TAQ a procédé à la refonte de son site Internet en 2010. Le site est convivial et contient beaucoup d'information, dont des capsules vidéo, des statistiques officielles, un lien vers les décisions rendues et l'horaire des audiences ; de plus, le langage est simple et clair. Il n'est toutefois pas encore possible de déposer un recours en ligne.

Recommandations

170 La recommandation suivante s'adresse aux tribunaux vérifiés.

9 Évaluer dans quelle mesure ils peuvent augmenter l'utilisation des télécommunications lorsque la nature de l'activité le permet.

171 La recommandation suivante s'adresse à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec.

10 Revoir le processus de mise au rôle afin de mettre les recours au rôle rapidement et d'utiliser davantage le temps d'audience disponible des commissaires ou des membres.

172 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission des lésions professionnelles.

11 Encadrer davantage le processus de conciliation afin de s'assurer que les justiciables reçoivent rapidement l'information pertinente et d'accélérer la fermeture des dossiers à la suite d'un règlement.

12 S'assurer que la procédure liée à la conciliation permet de compiler des données pertinentes et qu'elle est appliquée uniformément.

173 Les recommandations suivantes s'adressent au Tribunal administratif du Québec.

13 Analyser les données portant sur les remises afin de déterminer les actions à accomplir pour en limiter les effets.

14 Recenser les causes qui expliquent la baisse du nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation ainsi que la hausse des délais et mettre en place les moyens pour atteindre les objectifs fixés.

15 Mener les actions nécessaires pour résoudre les problèmes en matière de modernisation des systèmes.

Commentaires des entités vérifiées

174 Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission des lésions professionnelles

« **Gouvernance.** Dès l'exercice financier 2012-2013, la Commission des lésions professionnelles se dotera d'une politique de gestion des risques portant sur l'ensemble de ses activités. Cette politique couvrira notamment le processus d'identification des risques potentiels ainsi que les mesures d'atténuation à mettre en place. Un groupe de travail sera formé pour élaborer la politique qui sera adoptée par la présidente de la Commission.

« Lors de l'élaboration de sa prochaine planification stratégique, la CLP tiendra compte des commentaires soulevés quant aux indicateurs de performance et aux cibles de résultats.

« La CLP fournira des informations plus complètes. À titre d'exemple :

- lorsque la situation s'y prête, elle présentera les résultats atteints en les comparant à ceux des années précédentes ;
- en plus de présenter le délai moyen de délibéré, elle fera état du pourcentage de décisions rendues à l'intérieur du délai prévu par la loi ;
- elle présentera le nombre de dossiers en inventaire ainsi que leur âge.

« **Performance.** Dans une demande datée du 26 novembre 2010 et approuvée par la ministre du Travail le 6 décembre 2010, la CLP a requis du Conseil du trésor l'autorisation de procéder à l'embauche d'effectifs additionnels.

« Dans sa demande, la CLP remettait en cause sa capacité de traiter le nombre de contestations qui lui étaient soumises avec son nombre d'ETC [équivalent temps complet] autorisés. La CLP indiquait que, lors de sa création en 1998, son plan d'effectifs avait été établi en fonction d'un volume de contestations à traiter oscillant entre 22 000 et 24 000, alors que pour l'exercice financier précédant sa demande, soit l'exercice 2009-2010, il dépassait les 32 000. Or, pendant la même période, le nombre d'ETC autorisés de la CLP diminuait de 15 %, passant de 464 à 417 à la fin de l'exercice financier 2009-2010. La performance du tribunal était compromise.

« La CLP a indiqué que des mesures de redressement s'imposaient et qu'un apport substantiel d'ETC additionnels était nécessaire à cette fin. Pour être en mesure de fermer 32 000 contestations par année, tout en améliorant le délai de traitement et en diminuant le nombre de dossiers en attente de traitement, la CLP avait besoin de 19 ETC de plus, de façon récurrente, et de 14 ETC de plus, pour une période de 5 ans.

« À la suite des représentations de la CLP, le Conseil du trésor a fait droit à la demande de la CLP (C.T. 209786 du 7 février 2011).

« Les retombées de cette décision se sont déjà fait sentir pendant l'exercice 2011-2012. Le délai de fermeture de dossiers, pour cet exercice, se situe à 10,8 mois et le nombre de dossiers en attente d'être mis au rôle se situe à 6 100, l'un des plus bas niveaux de l'histoire de la CLP. Pour une mise au rôle efficace, le nombre de dossiers en attente ne peut pas être inférieur à environ 6 000 sans en compromettre l'efficacité.

« La CLP a analysé la question des dossiers prioritaires et estime qu'une modification législative s'impose pour abolir cette catégorie de dossiers. Cette catégorie de dossiers ne correspond pas à la réalité du tribunal. La CLP prépare actuellement une demande en ce sens pour la ministre du Travail.

« Concernant les disparités régionales, un mandat en ce sens sera confié à un comité déjà formé au sein du tribunal, soit le comité de vérification et d'harmonisation des opérations. Il reverra les méthodes de travail actuelles et fera des recommandations ayant pour but d'harmoniser le traitement et la mise au rôle des dossiers, en tenant compte toutefois des particularités et disparités régionales.

« **Systèmes de gestion.** Quant à l'utilisation des télécommunications, la CLP a analysé cette question récemment. Depuis décembre 2010, elle s'est dotée d'une politique concernant l'utilisation de la visioconférence à des fins d'audience et de conférence préparatoire ou de gestion. Cette politique a été adoptée à la suite de travaux réalisés par un groupe de travail, qui a procédé à une vaste consultation auprès de commissaires et d'assesseurs familiers avec l'utilisation de la visioconférence.

« La CLP favorise la participation à l'audience d'un assesseur du tribunal, d'un témoin expert et les demandes qui visent à recueillir l'argumentation d'un représentant d'une partie ou de la partie elle-même. Par contre, la visioconférence ne sert qu'exceptionnellement à l'administration, par une partie, d'une preuve introduite par un témoin de fait, et ce, parce que la majorité des commissaires consultés estiment qu'elle rend plus difficile l'exercice d'appréciation de la crédibilité d'un tel témoin.

« Étant donné la forte présence régionale de la CLP, la visioconférence est moins sollicitée que si elle était une organisation centralisée. À la CLP, on dénombre 128 commissaires répartis dans 15 directions régionales, 4 bureaux locaux et 5 points de service. Bien qu'elle soit très proche des citoyens partout au Québec, la CLP a doté tous ses bureaux régionaux et ses points de service d'un système de visioconférence. La CLP continuera de réévaluer l'usage opportun des télécommunications à rendre disponible auprès des parties.

« La Commission a déjà procédé à des ajustements du processus de mise au rôle. Au cours de l'exercice 2011-2012, la CLP a mis sur pied un projet de mise au rôle accélérée pour les contestations où l'état de santé d'un travailleur risquait de se chroniciser. En raison des résultats probants de cette nouvelle procédure – une fermeture du dossier dans les quatre mois de son ouverture –, la CLP évaluera la possibilité de l'étendre à d'autres types de contestation.

« **Processus de conciliation.** Depuis juin 2011, l'accusé de réception que les parties reçoivent à la suite du dépôt d'une contestation contient une invitation à recourir au service de la conciliation.

« Les parties et les conciliateurs seront requis de respecter un délai de 30 jours entre le règlement annoncé et la fermeture du dossier.

« Le maintien des protocoles d'entente actuels en conciliation sera revu avec les parties et les conciliateurs concernés. Depuis un an, le tribunal refuse toutes les nouvelles demandes de protocoles d'entente qui lui sont faites.

« Un groupe de travail composé de conciliateurs et de personnes rattachées aux opérations aura le mandat de faire l'inventaire des données inscrites au système informatique et d'en évaluer la pertinence, puis de s'assurer d'une compréhension et d'une saisie uniforme de ces données. »

Commentaires de la Commission des relations du travail

« **Gouvernance.** La Commission des relations du travail effectue de façon ponctuelle des analyses et des études de gestion des risques dans certains domaines d'activité. En effet, en février 2011, la Commission a réalisé un exercice de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre (GPMO). Cet exercice a permis de dresser la liste des effectifs, de faire une étude de vulnérabilité, d'effectuer la projection des effectifs sur trois ans, de faire une analyse stratégique et de se doter d'un plan d'action sectoriel afin de minimiser les risques en matière de gestion des ressources humaines.

« Par ailleurs, en mars 2009, la Commission prenait connaissance du rapport du cabinet Lemieux Nolet concernant un mandat de vérification interne d'optimisation des ressources touchant l'ensemble de la direction de l'administration et, plus spécifiquement, les processus de gestion des achats, de l'informatique, des ressources humaines, des immobilisations, du budget et de la gestion documentaire. Ce rapport a permis de cibler les zones comportant des risques significatifs et d'obtenir des recommandations afin de limiter ces risques.

« Également, en novembre 2008, la Commission a fait réaliser un diagnostic des vulnérabilités ainsi qu'une analyse et une mitigation des risques en matière de sécurité de l'information. Cette étude, réalisée selon la méthode Méhari, a permis de cibler les actions de la Commission en matière de sécurité de l'information et

de constater à quels risques elle était confrontée. Cette analyse de risques sera revue au cours de la prochaine année et un mandat a été confié au CSPQ [Centre de services partagés du Québec] afin de réaliser des tests d'intrusion sur le site Web de la Commission.

« Toutefois, la Commission convient que ces exercices ponctuels ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique globale de gestion des risques. Elle entend se doter d'une telle politique d'ici la fin de l'exercice 2013-2014.

« **Systèmes de gestion.** En ce qui concerne spécifiquement l'utilisation de la visioconférence comme mode de gestion des audiences et des conciliations, la Commission des relations du travail a certaines réserves d'ordre organisationnel, juridictionnel et technique. En effet, la Commission ne dispose pas actuellement des infrastructures requises en région permettant l'organisation aisée de telles activités. Par exemple, elle ne dispose pas d'un registre connu des salles de visioconférence disponibles dans les différentes régions du Québec. Il appartient donc aux parties désirant procéder par visioconférence de faire les démarches pour trouver elles-mêmes la salle. La mise en place prochaine d'un service centralisé de visioconférence par le CSPQ pourrait cependant favoriser l'accès à ce mode de communication dans certaines circonstances.

« Par ailleurs, la qualité actuelle des équipements et des liens de communication constitue une autre embûche quant à la nature des activités qui peuvent se prêter à ce moyen de télécommunication. En effet, les équipements actuellement utilisés n'offrent pas de transmission en haute définition et la fluidité des images et du son est souvent d'une qualité telle qu'il est alors difficile pour un juge administratif d'évaluer la crédibilité d'un témoin au cours du procès ou encore au juge et aux parties d'entendre l'intégralité de la preuve et des échanges. De plus, dans plusieurs des dossiers traités par la Commission, l'audience se déroule sur une période de plusieurs heures, voire sur plusieurs jours. Dans ce contexte, le procès donne lieu à de nombreux témoignages, ce qui cadre moins avec l'utilisation de la visioconférence.

« La Commission évalue déjà avec ouverture toute demande des parties pour l'utilisation de la visioconférence et entend favoriser elle-même l'utilisation de cette technologie lorsque la nature de l'activité (conciliation, audience de courte durée, etc.) le permettra. Il appartient cependant au juge administratif et, le cas échéant, au conciliateur assigné au dossier de décider de l'utilisation ainsi que des conditions d'utilisation de cette technologie selon la nature du dossier.

« Par ailleurs, la Commission favorise la mise en place de certains services en ligne. Ainsi, depuis février 2010, le dépôt en ligne de requêtes en accréditation et de demandes de reconnaissance est possible et, depuis février 2012, le rôle d'audience quotidien de la Commission est également disponible sur son site Web. La Commission s'est d'ailleurs fixé comme cible, dans son plan stratégique 2010-2015, de cibler, d'ici le printemps 2013, les autres services qui pourraient être rendus par voie électronique et d'analyser la pertinence de le faire. Elle s'est également fixé comme cible d'implanter ces services d'ici l'année 2015. »

Commentaires du Tribunal administratif du Québec

« Le Tribunal administratif du Québec a pris connaissance des recommandations formulées à son égard suite à vos travaux de vérification.

« Nous vous confirmons que c'est avec ouverture qu'elles ont été reçues, puisqu'elles découlent des efforts de gestion consentis à la réalisation de la mission du Tribunal au cours des quatre dernières années.

« Le Tribunal mettra tout en œuvre pour l'atteinte des résultats escomptés dans le respect de son activité juridictionnelle et en fonction des ressources sur lesquelles le Tribunal pourra compter au cours des prochaines années. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Réforme de la justice administrative et modifications à la *Loi sur la justice administrative*

Annexe 3 Portrait des tribunaux retenus (31 mars 2011)

Annexe 4 Cheminement d'un dossier

Annexe 5 Indicateurs ou éléments utilisés lors de l'analyse de la performance

Annexe 6 Principaux éléments du processus de mise au rôle

Sigles

CLP	Commission des lésions professionnelles	**SAAQ**	Société de l'assurance automobile du Québec
CRT	Commission des relations du travail	**TAQ**	Tribunal administratif du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur la justice administrative* ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les tribunaux administratifs vérifiés se sont dotés d'une structure de gouvernance qui favorise une saine gestion.	Les tribunaux : ▪ ont clairement défini et réparti les rôles et les responsabilités de leurs principaux dirigeants ainsi que de leurs comités ; ▪ se sont dotés d'une planification stratégique donnant lieu à des actions concrètes ; ▪ obtiennent de l'information de gestion exacte, pertinente, suffisante et en temps opportun afin de permettre les ajustements requis ; ▪ se sont dotés d'objectifs mesurables, assortis d'indicateurs appropriés et de cibles, et rendent compte des résultats obtenus.
S'assurer que les tribunaux administratifs vérifiés ont mis en place des systèmes de gestion efficaces qui leur permettent de gérer leur performance et d'en rendre compte.	Les tribunaux : ▪ ont mis en place des systèmes de gestion efficaces pour évaluer leur performance au regard du suivi opérationnel de l'activité juridictionnelle, faciliter la prise de décision et apporter les améliorations requises ; ▪ respectent les délais exigés dans leur loi concernant les éléments de gouvernance.

Portée des travaux

Notre vérification a été menée auprès de la CLP, de la CRT et du TAQ, lesquels ont été retenus en fonction de la nature de leur mission, de leur importance financière et du volume de dossiers traités. Elle a été réalisée avec le souci de respecter l'indépendance due aux membres et aux commissaires concernant l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. De plus, nous avons pris en considération le fait que chaque tribunal administratif est unique quant à la nature et à la complexité des recours qu'il entend ainsi qu'à l'encadrement légal qui le régit. Nos travaux ne visaient pas à évaluer la qualité des décisions juridictionnelles.

Lors de la vérification, nous avons rencontré des gestionnaires et des professionnels travaillant dans ces tribunaux. Nous avons analysé les outils de gestion disponibles, tels les documents à la base de la planification, les rapports annuels de gestion et certaines données des systèmes d'information ; ces données ont été relevées dans des rapports ou ont été extraites de bases de données. Par ailleurs, nous avons visité quatre directions régionales de la CLP, que nous avions sélectionnées de façon à tenir compte de tous les types de régions. Nous avons aussi mené des entrevues avec des représentants d'un tribunal judiciaire et d'organismes dont les décisions sont contestées devant les tribunaux administratifs. Enfin, nous avons observé certaines pratiques en vigueur dans des organismes du Canada et d'autres pays.

Nos travaux, qui se sont déroulés de juillet 2011 à février 2012, ont porté sur les activités menées par les tribunaux administratifs pour les exercices 2008 à 2011, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période. En ce qui concerne le TAQ, nous nous sommes attardés à la Section des affaires sociales, qui entend le plus grand nombre de recours du tribunal, et avons exclu les autres sections ainsi que la Commission d'examen des troubles mentaux.

Annexe 2 Réforme de la justice administrative et modifications à la *Loi sur la justice administrative*

Voici les principales étapes de la réforme de la justice administrative.

1971	Rapport Dussault[1]	Ce rapport recense entre autres les organismes pouvant être qualifiés de tribunaux administratifs. Les travaux ont mené le groupe de travail à recommander au gouvernement d'adopter une loi-cadre et de fournir des efforts de systématisation des institutions.
1987	Rapport Ouellette[2]	Le mandat du groupe de travail s'inscrit dans une optique de rationalisation des structures ; le groupe propose, dans ce rapport, l'adoption d'une loi-cadre touchant l'organisation des tribunaux, dont certains regroupements, le statut des membres, la procédure et l'encadrement.
1993	Projet de loi nº 105	Le projet de loi, qui fait suite au rapport Ouellette, vise six tribunaux administratifs et traite notamment du statut des membres, de leurs devoirs et de leurs fonctions, des règles de preuve et de procédure et de la création d'un conseil de la justice administrative. Étant donné qu'il a fait l'objet de plusieurs critiques, on a créé un autre groupe de travail pour terminer l'analyse.
1994	Rapport Garant[3]	Le rapport porte sur la réforme du processus décisionnel, ce qui amène les auteurs à distinguer les notions de décision administrative, de décision juridictionnelle et de décision quasi judiciaire ; un nombre plus important d'organismes est donc concerné. À la suite de ses travaux, le groupe de travail propose notamment de créer un tribunal administratif comme forum d'appel des décisions administratives. Ce rapport a entraîné le dépôt de nombreux mémoires.
1995	Projet de loi nº 130	Ce projet respecte les grandes orientations du rapport Garant. Il prévoit entre autres la création du Tribunal administratif du Québec et sa division en sections pour regrouper des tribunaux existants, dont l'organisme responsable des lésions professionnelles, et introduit des dispositions portant sur la conciliation.
1996	*Loi sur la justice administrative*	Cette loi est adoptée en décembre 1996 à la suite de consultations publiques ayant donné lieu à certains amendements, dont l'exclusion de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (organisme qui devient la CLP en 1998).
1997	*Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*	La loi vise notamment à assurer l'application de la *Loi sur la justice administrative* et la déjudiciarisation des processus décisionnels de l'Administration publique dans l'exercice d'une fonction administrative, à mettre en place des mécanismes de révision et à harmoniser les règles de procédure des organismes intégrés dans le Tribunal administratif du Québec.
1998	*Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*	La loi prévoit l'abolition des bureaux de révision paritaire, le remplacement de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles par la Commission des lésions professionnelles et l'introduction du paritarisme au sein de cette dernière.

1. Il s'agit du rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, intitulé *Les tribunaux administratifs au Québec*, paru en 1971.
2. Le titre de cet ouvrage est *L'heure est aux décisions : rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*.
3. Il s'agit du rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative, nommé *Une justice administrative pour le citoyen*.

Nous présentons ci-dessous les principales modifications apportées à la *Loi sur la justice administrative*.

2002	Projet de loi n° 70	▪ Le projet voit le jour à la suite d'un jugement de la Cour d'appel du Québec. La procédure de renouvellement du mandat des membres pour cinq ans est assortie de mesures plus indépendantes et le membre visé par une recommandation défavorable peut présenter ses observations. ▪ Il introduit des dispositions sur les conférences de gestion et des précisions sur la procédure de conciliation.
2005	Projet de loi n° 103	▪ Le projet donne la possibilité de contester devant le TAQ la décision dont une personne a demandé la révision si l'Administration ne rend pas sa décision dans le délai prévu. Il accorde aussi au demandeur un délai supplémentaire pour déposer une demande de contestation s'il a des motifs raisonnables justifiant le retard. ▪ Le projet entérine la procédure facultative de conciliation et la nomination « durant bonne conduite » pour les membres du TAQ. ▪ Il limite à la déontologie le rôle du Conseil de la justice administrative.

Annexe 3 Portrait des tribunaux retenus (31 mars 2011)

	Commission des lésions professionnelles	Commission des relations du travail	Tribunal administratif du Québec
Loi constitutive	*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001, art. 367	*Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 112	*Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, art. 14
Début des activités	1er avril 1998	25 novembre 2002	1er avril 1998
Ministre responsable	Ministre du Travail	Ministre du Travail	Ministre de la Justice
Champ de compétence[1]	2 lois	35 lois	97 lois
Structure organisationnelle	Régionalisée	Centralisée	Centralisée
Principales fonctions	▪ La Division du financement entend principalement les requêtes des employeurs qui contestent une décision relative à leur classification, au calcul du taux de leur cotisation ou à l'imputation des coûts de prestations résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail subi par une personne qui travaillait pour eux. ▪ La Division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles entend les contestations des travailleurs et des employeurs à propos des décisions rendues par la CSST.	La Commission[2] entend les recours entre le citoyen et d'autres parties ainsi qu'entre le citoyen et l'Administration publique. ▪ La Division des relations du travail entend des recours reliés à l'emploi et aux relations du travail, tant individuelles que collectives, dont les recours des cadres municipaux. Elle accorde les accréditations en vertu du *Code du travail* et la reconnaissance d'associations d'artistes et de producteurs, de personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et de ressources intermédiaires du secteur des affaires sociales.	▪ La Section des affaires sociales statue notamment sur des recours en matière d'indemnisation, de régimes de rentes, de sécurité et de soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, de services de santé et de services sociaux, d'éducation, de services de garde, de centres d'hébergement pour personnes âgées, de sécurité routière ainsi que d'immigration. ▪ La Division de la santé mentale, qui fait partie de la Section des affaires sociales, comporte deux volets. Elle agit à titre de Commission d'examen des troubles mentaux au sens du *Code criminel*. Elle exerce des compétences à l'égard de recours formés en vertu de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*.

1. Une loi peut donner lieu à différents recours.

2. Depuis le 31 mars 2011, une troisième division s'est ajoutée à la Commission des relations du travail, soit la Division des services essentiels.

	Commission des lésions professionnelles	Commission des relations du travail	Tribunal administratif du Québec
Principales fonctions (suite)		▪ La Division de la construction et de la qualification professionnelle décide notamment des recours relatifs à des conflits de compétence entre différents métiers de la construction. Elle se prononce sur les décisions d'organismes, telles la Commission de la construction du Québec et la Régie du bâtiment du Québec.	▪ La Section des affaires immobilières statue sur des recours portant notamment sur l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle d'évaluation foncière, les exemptions de taxes et les indemnités découlant d'une expropriation. ▪ La Section du territoire et de l'environnement décide des recours portant notamment sur des décisions ou des ordonnances prises quant à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot ainsi qu'à son inclusion ou son exclusion d'une zone agricole. ▪ La Section des affaires économiques statue principalement sur des litiges relatifs aux permis, aux certificats ou aux autorisations nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle, économique, industrielle ou commerciale.
Formation (de membres ou de commissaires)	▪ Dans la Division du financement, le commissaire siège seul. Dans la Division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles, il siège avec deux membres issus des associations d'employeurs et des associations syndicales et qui ont pour fonction de le conseiller. ▪ Le président peut désigner un ou plusieurs assesseurs pour siéger auprès d'un commissaire et le conseiller sur les questions de nature médicale, professionnelle ou technique.	Le commissaire siège seul.	Différents articles de la loi déterminent la formation requise (nombre de membres et profession) en fonction des causes entendues. Les formations varient de un à trois membres qui sont soit avocats, notaires, médecins, psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, évaluateurs agréés.

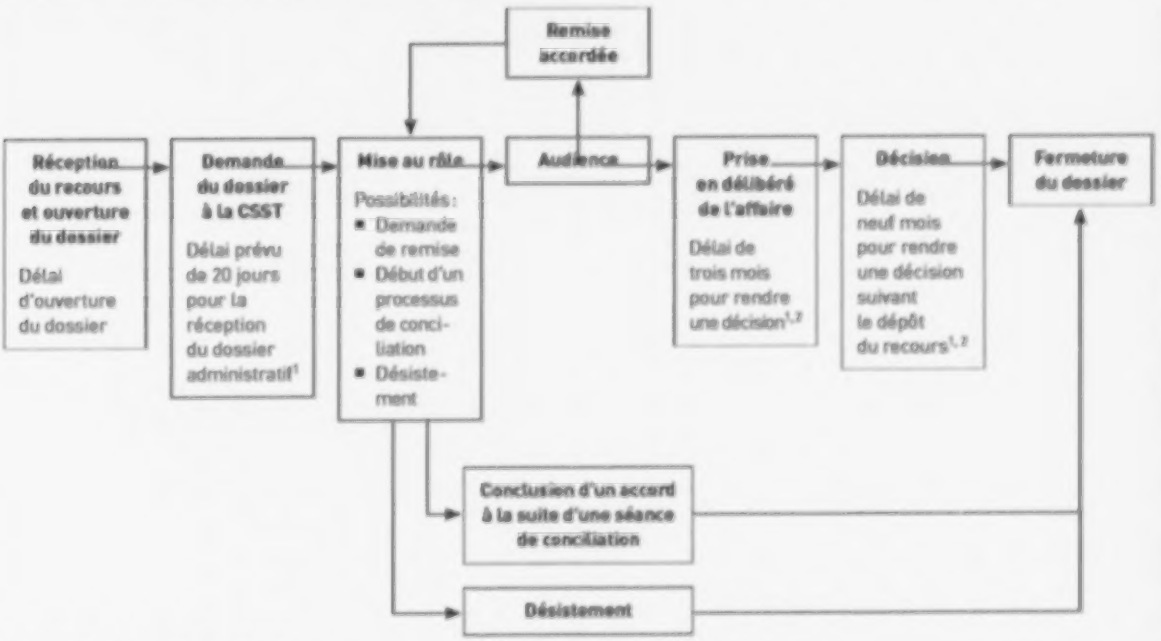
	Commission des lésions professionnelles	Commission des relations du travail	Tribunal administratif du Québec
Effectif utilisé en 2010-2011	Commissaires : 116 Autres : 283	Commissaires : 38 Autres : 73	Membres : 111[3] Autres : 151
Provenance des fonds	Fonds de la CSST	▪ Ministère du Travail, à même les crédits annuels ▪ Contribution de la Commission des normes du travail, de la Commission de la construction du Québec, de la Régie du bâtiment du Québec et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	▪ Ministère de la Justice du Québec, à même les crédits annuels ▪ Contribution de la CSST, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la Régie des rentes du Québec et de la SAAQ
Dépenses en 2010-2011	54,6 M$	14,0 M$	27,3 M$

3. Il y a 81 membres à temps plein et 30 à temps partiel.

Annexe 4 Cheminement d'un dossier

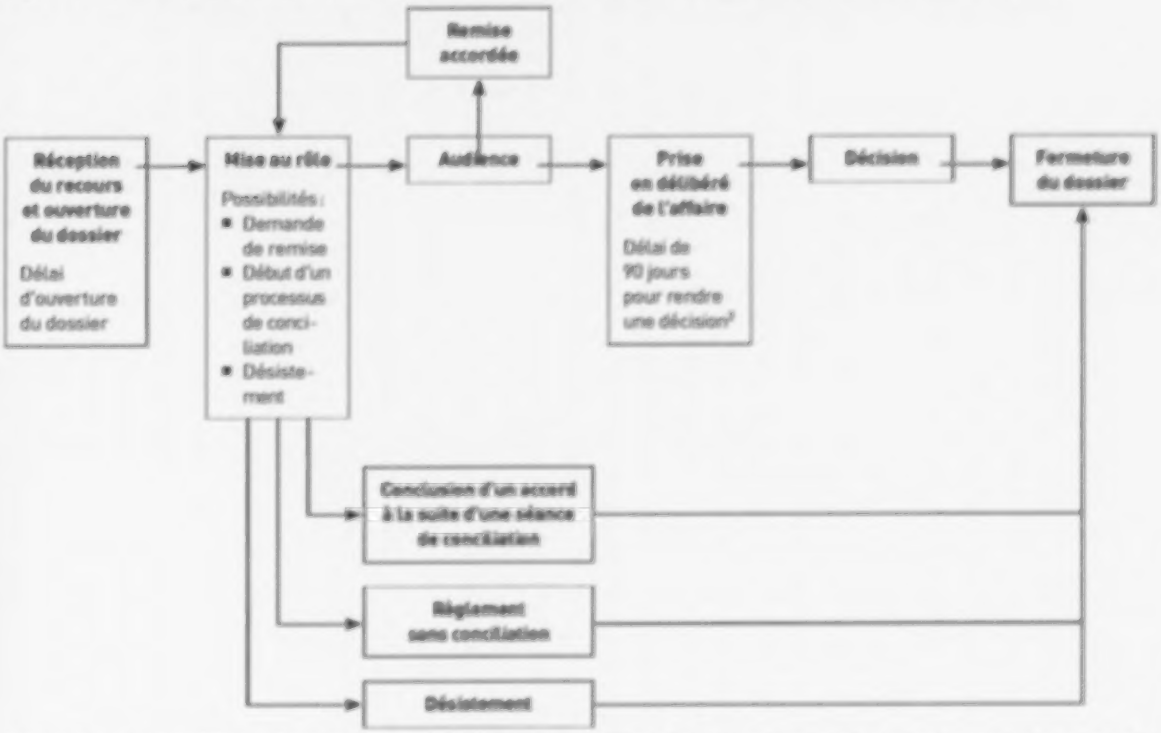
Nous présentons ci-dessous les principales étapes que doit franchir un dossier dans chacun des tribunaux vérifiés. La figure 6 illustre le cas d'un recours dans la Division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles de la CLP, la figure 7, le cas d'un recours à la CRT et la figure 8, à la Section des affaires sociales du TAQ.

Figure 6 Recours à la Commission des lésions professionnelles



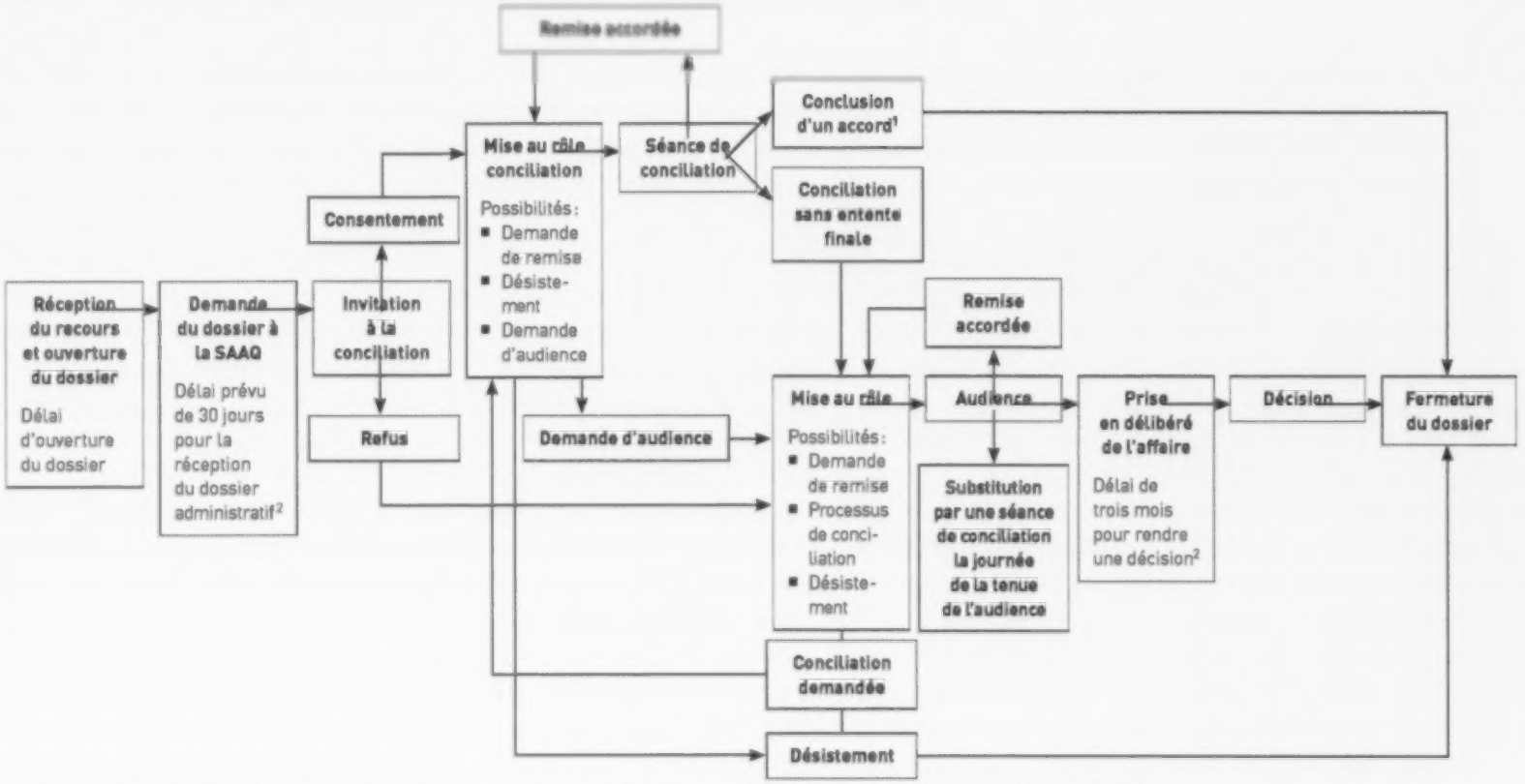
1. Ce délai est prescrit dans la loi.
2. Pour les recours qui doivent être décidés en priorité, le délai de délibéré est de 60 jours et le délai pour rendre une décision suivant le dépôt du recours est de 90 jours.

Figure 7 Recours[1] déposé en vertu de la *Loi sur les normes du travail* à la Commission des relations du travail



1. Le mot recours fait référence à toutes les demandes adressées à la CRT, qu'il s'agisse d'un recours, d'une demande, d'une plainte ou d'une requête.
2. Ce délai est prescrit dans la loi.

Figure 8 Recours concernant la *Loi sur l'assurance automobile* au Tribunal administratif du Québec



1. L'accord intervenu à la suite d'une séance de conciliation met fin à l'instance et devient exécutoire comme si c'était une décision du Tribunal.
2. Ce délai est prescrit dans la loi.

Annexe 5 Indicateurs ou éléments utilisés lors de l'analyse de la performance

Voici des indicateurs ou éléments utilisés dans l'analyse de la performance de tribunaux administratifs et judiciaires au Québec, au Canada et en Europe.

Célérité	Pourcentage des dossiers traités dans le délai ciblé
Efficacité	Ratio de rotation des affaires : le nombre d'affaires terminées divisé par le nombre d'affaires non terminées à la fin d'une période donnée Taux de variation du stock d'affaires pendantes : le nombre d'affaires terminées divisé par le nombre de nouvelles affaires et multiplié par 100 Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires : 365 divisé par le ratio de rotation des affaires
Économie	Coût par dossier
Qualité	Utilisation des technologies de l'information pour faciliter l'offre de services Fiabilité et intégrité de l'information de gestion
Accessibilité	Disponibilité de services en ligne Offre de services pour la conciliation

Annexe 6 Principaux éléments du processus de mise au rôle

Nous donnons ci-dessous les principaux éléments du processus de mise au rôle des tribunaux vérifiés. L'ordre de présentation ne reflète pas nécessairement la chronologie des évènements considérés.

	Commissions des lésions professionnelles	Commissions des relations du travail	Tribunal administratif du Québec (Section des affaires sociales)
Planification	• Elle consiste en : – la désignation des commissaires selon leur disponibilité ; – la préparation d'instructions pour la confection du rôle. • Elle est mensuelle[1] et décentralisée dans 17 régions.	• Elle consiste en : – l'établissement de la disponibilité des commissaires ; – la préparation d'un calendrier déterminant les journées et les lieux d'audience. • Elle est annuelle et décentralisée dans 2 bureaux, soit ceux de Québec et de Montréal.	• Elle consiste en : – la détermination du nombre de formations disponibles ; – la préparation d'un calendrier fixant pour chaque semaine le nombre de rôles pour chaque matière et chaque région. • Elle est semestrielle et centralisée.
Création des formations	• Elle consiste à déterminer quel commissaire siègera avec quels membres syndicaux et patronaux[2] pour chacun des rôles. • Elle est effectuée en même temps que la confection du rôle. • Elle doit tenir compte du taux de représentation des associations syndicales.	s.o.[3]	• Elle consiste à déterminer quels membres siègeront pour chacun des rôles. • Elle est effectuée lors de l'assignation des membres. • Elle doit tenir compte des prescriptions figurant dans la loi constitutive.
Confection du rôle	• La confection du rôle est mensuelle et décentralisée dans 17 régions. • Elle consiste à déterminer les recours qui seront entendus dans chacun des rôles par chacune des formations. • Elle tient compte des conflits d'horaire ou d'intérêts potentiels des commissaires, des membres syndicaux et patronaux ainsi que des représentants. • Elle est faite après l'analyse du dossier et en même temps que le processus de conciliation.	• Elle est journalière et décentralisée dans 2 bureaux. • Elle consiste à mettre les recours au rôle au fur et à mesure de l'ouverture des dossiers[4]. • On tient compte des disponibilités dans le calendrier et on applique la grille des niveaux de convocation.	• Elle est semestrielle et décentralisée dans 2 bureaux, soit ceux de Québec et de Montréal. • Elle consiste à lister, pour chacun des rôles, les recours qui seront entendus. • On détermine les villes où les audiences se tiendront. • Elle a lieu après l'analyse du dossier et après que la conciliation a été refusée ou s'est terminée sans entente finale.

1. La planification est préparée quatre mois à l'avance.
2. L'assignation des membres syndicaux est décentralisée, mais l'assignation des membres patronaux est en partie centralisée.
3. Les commissaires de la CRT siègent seuls.
4. Toutefois, pour les dossiers relatifs à la *Loi sur les normes du travail*, les recours sont mis au rôle mensuellement.

	Commissions des lésions professionnelles	Commissions des relations du travail	Tribunal administratif du Québec (Section des affaires sociales)
Assignation des membres, des commissaires et des membres syndicaux et patronaux	• On détermine la formation qui sera assignée à chaque audience. • Elle est décentralisée dans 17 régions. • Elle est faite dès la création des formations et en même temps que la confection du rôle, soit environ 4 mois avant l'audience. • Certains dossiers de complexité supérieure exigent également l'assignation d'un assesseur[5]. Cette assignation est décentralisée dans 17 régions et est effectuée environ un mois avant l'audience.	• Elle sert à déterminer le commissaire qui sera assigné à chacun des dossiers. • Elle est décentralisée dans 2 bureaux. • Elle est généralement terminée quelques jours avant l'audience.	• Elle détermine la formation qui sera assignée à chacun des rôles. • Elle est centralisée. • Elle est généralement terminée 10 à 12 semaines avant l'audience.
Mise à jour	• Elle consiste à retirer du rôle les recours pour lesquels les dossiers ont fait l'objet d'une remise, d'un désistement ou d'un règlement à la suite d'une conciliation et à tenter de les remplacer par d'autres dossiers. • On tente de remplacer les dossiers si les évènements précités (remise, désistement, règlement) arrivent à 60 jours et plus de la date d'audience, comme il est indiqué dans la procédure. Les régions peuvent tenter de remplacer les dossiers à une date plus rapprochée de la date d'audience.	• On retire du rôle les recours pour lesquels les dossiers ont fait l'objet d'une remise, d'un désistement ou d'un règlement avec ou sans conciliation. • Il n'y a aucun remplacement de dossier, compte tenu de la surconvocation.	• On retire du rôle les recours pour lesquels les dossiers ont fait l'objet d'une remise, d'un désistement ou d'un accord par suite d'une conciliation et on tente de les remplacer par d'autres dossiers. • On tente de remplacer les dossiers si les évènements (remise, désistement, accord) arrivent à 4 semaines et plus de la date d'audience.
Avis de convocation	3,5 à 4 mois avant l'audience	Dès que le recours est mis au rôle, soit de 1 à 3 mois avant l'audience	10 à 12 semaines avant l'audience
Temps d'audience par semaine	4,5 jours	5 jours	3,5 jours
Surconvocation des dossiers	Peu utilisée	Systématiquement utilisée et appuyée par les données historiques	Non utilisée

5. Un assesseur est un expert chargé de siéger auprès d'un commissaire et de le conseiller sur les questions de nature médicale, professionnelle ou technique.

	Commissions des lésions professionnelles	Commissions des relations du travail	Tribunal administratif du Québec (Section des affaires sociales)
Communication avec les justiciables ou leur représentant avant la mise au rôle pour valider les disponibilités	Occasionnellement	Non	Oui
Processus de mise au rôle de la conciliation	s.o.	s.o.	Même processus de mise au rôle que celui concernant les audiences

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

3

Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Faits saillants

Objectif des travaux

Notre vérification avait pour objectif de s'assurer que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) gère la première phase du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives et le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens du Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique selon les règles et normes ainsi que les principes de saine gestion.

L'enveloppe budgétaire de la première phase du programme de soutien aux installations est de 363 millions de dollars et l'enveloppe cumulative pour le programme de soutien aux événements sportifs atteindra 58,1 millions au 31 mars 2020.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion qu'effectue le Fonds à l'égard de deux programmes.

Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (phase I)

L'information transmise au ministre ne lui permet pas de sélectionner les projets qui répondent le mieux à l'objectif du programme. En effet, aucune appréciation des projets reçus en fonction des critères d'admissibilité et d'appréciation définis dans les règles et normes n'a précédé le choix des 500 projets retenus pour analyse. Plus de 45 % des demandes, soit 418, n'ont pas été analysées.

L'analyse détaillée est souvent insuffisante pour soutenir la décision d'attribuer les subventions. Dans 31 des 35 dossiers examinés, des commentaires qui nécessitent des actions de la part du Fonds afin de terminer l'analyse détaillée ou encore qui soulèvent des doutes quant à la pertinence d'attribuer une subvention au projet n'ont pas fait l'objet d'un suivi. De plus, le Fonds n'établit pas toujours adéquatement le montant d'aide attribué. Dans 6 dossiers, des coûts non admissibles ont été inclus dans le calcul de la subvention.

Les avis au ministre sont incomplets. Ils ne contiennent pas de recommandations explicites sur le fait d'autoriser ou non les projets et ils ne sont pas toujours étayés par des analyses suffisantes. Enfin, des commentaires importants de l'analyse détaillée ne lui sont pas transmis.

Le Fonds ne s'assure pas toujours que les bénéficiaires respectent la réglementation à l'égard de l'attribution des contrats. Des anomalies ou des risques importants quant au processus d'attribution des contrats ont été relevés dans 11 des 35 projets examinés. Le Fonds n'a pas posé d'actions telles que questionner le bénéficiaire pour clarifier la situation ou encore demander des ajustements.

Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens

Deux projets, dont l'aide autorisée totalise près d'un million de dollars, n'ont pas suivi le processus d'attribution des subventions. Un projet a été autorisé avant même la réalisation de l'analyse alors que le deuxième l'a été après la tenue de l'événement, ce qui aurait dû avoir pour effet de rendre la quasi-totalité des dépenses non admissibles.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MELS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère au regard du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives

1. **Se doter d'un processus d'attribution des subventions qui permet de sélectionner les projets répondant le mieux à l'objectif du programme.**
2. **Effectuer une analyse complète et rigoureuse des demandes d'aide qui comprend entre autres :**
   - **un suivi des commentaires reçus des autres directions du ministère ;**
   - **la prise en compte de tous les éléments pertinents dans l'établissement du montant d'aide accordé ;**
   - **une évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses.**
3. **Transmettre au ministre des avis, incluant des recommandations, avec l'information pertinente pour les soutenir.**
4. **S'assurer que les conventions d'aide sont signées avant le début des travaux.**
5. **Voir, avec diligence, au respect des obligations applicables aux bénéficiaires, notamment à celles relatives aux règles d'attribution des contrats.**
6. **Effectuer une analyse adéquate de la réclamation présentée avant le paiement de la subvention.**

Recommandations au ministère au regard du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens

7. **S'assurer que toutes les demandes d'aide sont assujetties au même processus d'analyse qui permet de sélectionner les projets répondant le mieux à l'objectif du programme.**
8. **Effectuer une analyse rigoureuse des demandes d'aide qui comprend entre autres :**
   - **une évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses ;**
   - **un examen attentif des transactions entre apparentés.**
9. **S'assurer que les conventions d'aide sont signées avant le début de l'événement.**
10. **Voir, avec diligence, au respect des obligations applicables aux bénéficiaires.**
11. **S'assurer d'obtenir le détail de l'ensemble des dépenses engagées pour chacun des événements.**

Recommandation au ministère au regard de la reddition de comptes

12. **Améliorer sa reddition de comptes quant à l'objectif de chacun des programmes du Fonds.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 8

2.1 **Programme de soutien aux installations sportives et récréatives** 8

Réception et sélection des demandes

Analyse détaillée

Avis au ministre

Suivi des conventions d'aide

Analyse des réclamations

Recommandations

2.2 **Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens** 18

Processus d'attribution relatif à deux projets

Analyse des dossiers

Recommandations

2.3 **Reddition de comptes** 24

Recommandation

Commentaires de l'entité vérifiée 26

Annexes et sigles 29

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification
Étienne Côté
Alain Grenier
Caroline Reny

1 Mise en contexte

1 À la demande du gouvernement, un groupe d'étude a déposé en 2005 un rapport portant sur l'amélioration des saines habitudes de vie chez les jeunes. Ce rapport indique que l'augmentation de la sédentarité chez les jeunes Québécois et l'excès de poids sont associés au développement de plusieurs maladies chroniques et touchent leur espérance de vie. Le document souligne qu'afin d'améliorer la santé des jeunes, il faut encourager la pratique régulière d'activités physiques. Toutefois, le rapport mentionne qu'au Québec, il y a un déficit important sur le plan des installations sportives et récréatives, que l'état de celles-ci est souvent vétuste et que les installations ne sont pas conformes aux normes existantes. Une telle situation ne permet pas la pratique régulière d'activités physiques.

2 En 2006, le gouvernement crée le Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique afin de faciliter la pratique d'activités physiques et ainsi de contribuer au développement d'une culture sportive au sein de la population québécoise. Le Fonds est sous la responsabilité du MELS.

3 Lors de sa création, le Fonds offre deux programmes : le premier cible les installations sportives et récréatives et l'autre, les événements sportifs internationaux ou pancanadiens. Lors du discours sur le budget 2010-2011, le gouvernement annonce l'ajout du programme de soutien pour le remplacement ou la modification de systèmes de réfrigération fonctionnant au fréon pour les arénas et les centres de curling.

4 Le Programme de soutien aux installations sportives et récréatives vise à soutenir financièrement la construction, la rénovation, l'aménagement et la mise aux normes d'installations sportives et récréatives. Il a pour objectif de favoriser l'adoption et le maintien par la population québécoise d'un mode de vie physiquement actif en facilitant l'accès à des installations sportives et récréatives sécuritaires.

5 Le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens, quant à lui, vise à attirer des événements sportifs d'envergure afin de favoriser le développement d'une culture sportive au sein de la population québécoise.

6 Finalement, le programme de soutien pour le remplacement ou la modification de systèmes de réfrigération a pour objectif de soutenir, à cet égard, les organismes municipaux, scolaires ou à but non lucratif, qui sont propriétaires d'arénas et de centres de curling.

7 Le tableau 1 brosse le portrait des programmes de soutien associés au Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique.

Tableau 1 Programmes de soutien associés au Fonds (en millions de dollars)

	Enveloppe budgétaire	Aide accordée au 31 mars 2011
Installations sportives et récréatives		
Phase I (août 2006 – mars 2010)[1]	363	354,7
Projets spéciaux[2]	49	24,9
Phase II		
Volet I (juillet 2011 – septembre 2011)[1]	50	–
Volet II (avril 2012 – mai 2012)[1]	50	–
Événements sportifs internationaux ou pancanadiens (août 2006 – mars 2020)[1]	58,1	16,6
Remplacement ou modification de systèmes de réfrigération fonctionnant au fréon pour les arénas et centres de curling (avril 2012 – mai 2012)[1]	160	–
Total	**730,1**	**396,2**

1. Les dates inscrites entre parenthèses correspondent à la période pendant laquelle un requérant peut présenter une demande.
2. Dans son discours sur le budget 2010-2011, le ministre des Finances a annoncé l'ajout d'une enveloppe budgétaire de 49 millions de dollars pour la réalisation de deux projets : l'Institut national du sport du Québec et l'agrandissement du stade Saputo.

8 La présente vérification a été effectuée auprès du MELS et elle a porté sur la phase I du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives et sur le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens. Nous avons exclu les autres éléments du fait que les travaux les concernant n'étaient commencés que pour un nombre restreint de projets. L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

9 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit le Programme de soutien aux installations sportives et récréatives, le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens et, enfin, leur reddition de comptes.

2.1 Programme de soutien aux installations sportives et récréatives

10 Le budget global de la première phase du programme est de 363 millions de dollars, dont 38 millions proviennent d'une contribution du gouvernement fédéral. Les requérants avaient jusqu'au 31 mars 2010 pour présenter leurs demandes et les travaux doivent être terminés le 31 mars 2013.

11 Au 31 mars 2011, le Fonds avait reçu 918 demandes : 409 demandes totalisant 354,7 millions de dollars ont été autorisées, 68 refusées, 23 ont été autorisées, mais abandonnées par le demandeur et 418 non analysées par le Fonds (tableau 2).

Tableau 2 Demandes relatives au Programme de soutien aux installations sportives et récréatives au 31 mars 2011

	Nombre	Coût total (M $)	Montant d'aide demandé (M $)
Demandes autorisées	409	794,6	354,7
Demandes autorisées et abandonnées par le demandeur	23	63,9	25,9
Demandes refusées	68	78,7	35,8
Demandes non analysées	418	1 499,1	624,2
Total des demandes reçues	**918**	**2 436,3**	**1 040,6**

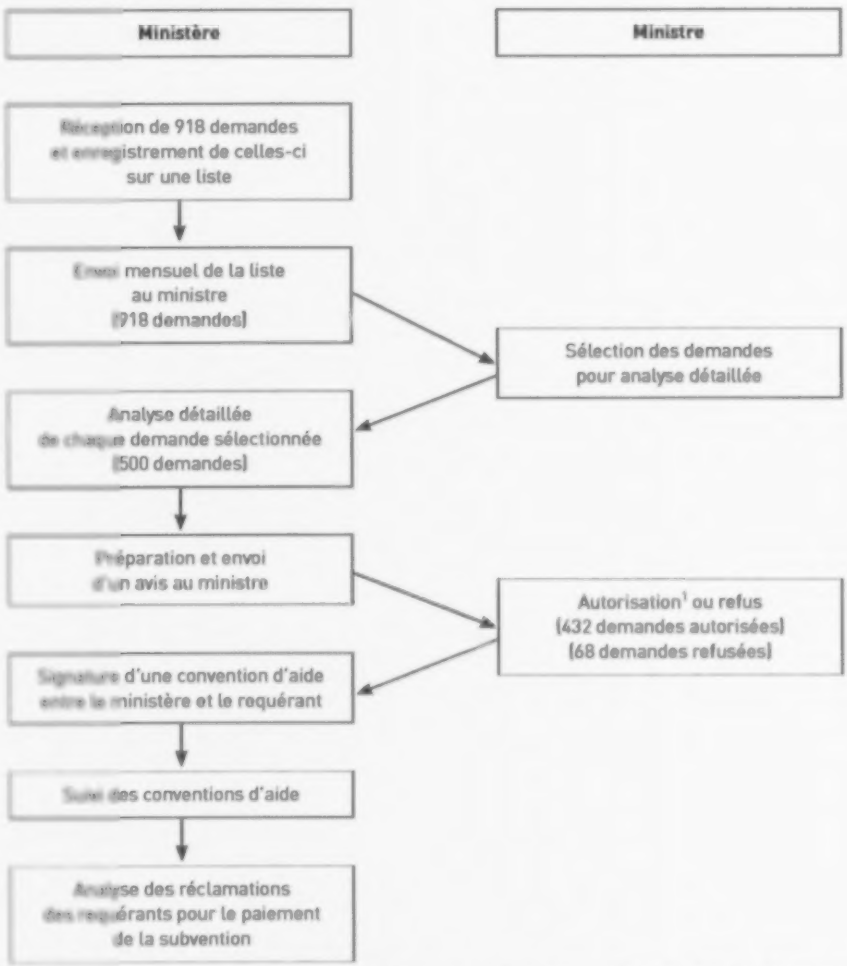
12 Le Conseil du trésor a approuvé les règles et normes qui régissent le programme. Les règles et normes définissent les organismes, les installations et les travaux admissibles. Les organismes admissibles à ce programme sont les organismes municipaux, les organismes scolaires, les organismes à but non lucratif (OBNL) et, selon certaines conditions, les entreprises privées. Les installations visées par ce programme sont définies comme celles nécessaires au déroulement d'activités physiques et sportives. Les travaux admissibles ont trait à la construction, à la rénovation et à la mise aux normes de telles installations.

13 De plus, les règles et normes prévoient des critères d'appréciation des projets. Parmi les sept critères d'appréciation, notons l'apport du projet aux besoins du milieu, l'importance de la contribution financière du milieu et la capacité financière du requérant ainsi que l'accès aux installations par la population. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 l'ensemble des critères d'appréciation.

14 La première phase du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives n'a pas toujours été gérée selon les règles et normes approuvées ainsi que les principes de saine gestion. Les étapes du processus d'attribution des subventions, telles que la sélection des demandes, l'analyse détaillée, l'avis au ministre ainsi que le suivi des conventions d'aide, comportent plusieurs manquements.

15 La figure 1 présente les principales étapes du processus d'attribution des subventions mis en place par le ministère.

Figure 1 Principales étapes du processus d'attribution des subventions ayant cours au ministère



1. L'autorisation du ministre s'effectue, généralement, en deux étapes : l'autorisation de principe et l'autorisation finale.

Réception et sélection des demandes

16 Afin d'attribuer les subventions aux projets répondant le mieux à l'objectif du programme et dans un souci de bonne gestion, le ministère doit évaluer les demandes reçues. Cette pratique est d'autant plus importante dans le contexte où le budget disponible ne permet pas de financer l'ensemble des besoins.

17 L'information transmise au ministre ne lui permet pas de sélectionner les projets qui répondent le mieux à l'objectif du programme. À notre avis, l'analyse de l'admissibilité et des critères d'appréciation aurait dû précéder cette sélection.

18 Concrètement, à cette étape du processus, le travail du Fonds se limite à s'assurer que les demandes reçues sont complètes : le requérant et le type de projets sont bien identifiés et certains documents comme la description globale du projet, l'estimation des coûts et une résolution de l'organisme autorisant la présentation du projet sont annexés. Les demandes sont ajoutées à une liste qui est transmise mensuellement au ministre. À partir de cette liste, il y sélectionne les projets qui doivent passer à l'étape suivante, soit l'analyse détaillée.

19 L'information transmise au ministre par le Fonds pour la sélection des projets qui pourraient être ultérieurement analysés est sommaire et incomplète. En effet, elle n'inclut aucune appréciation des 918 projets reçus en fonction des critères d'admissibilité et d'appréciation définis dans les règles et normes. Une telle appréciation aurait permis de recommander au ministre ceux qui répondent le mieux à l'objectif du programme.

20 De plus, puisque seuls les projets déterminés par le ministre passent à l'étape de l'analyse détaillée, plus de 45 % des demandes reçues, soit 418, n'ont pas été retenues pour cette étape. L'information contenue dans les dossiers non analysés se limite, pour la plupart, à la demande du requérant et à l'accusé de réception transmis par le Fonds. Or, les règles et normes spécifient que chaque projet soumis sera évalué à partir des critères définis par le ministère. En outre, les requérants ont été informés par l'accusé de réception que les résultats de l'analyse détaillée leur seraient transmis par écrit, ce qui n'a pas été fait.

21 Comme le montre le tableau 3, les demandes non analysées sont étalées dans le temps.

Tableau 3 Demandes non analysées par le Fonds et réparties par année de réception au 31 mars 2011

Année de réception	Reçues	Non analysées	Pourcentage
2006-2007	267	68	25,5
2007-2008	255	78	30,6
2008-2009	160	90	56,3
2009-2010	236	182	77,1
Total	**918**	**418**	**45,5**

22 Notre examen d'une vingtaine de demandes non analysées confirme que ces projets ont trait à des organismes, à des installations et à des travaux similaires à d'autres projets qui ont été subventionnés. À titre d'exemple, des projets non analysés concernent notamment des arénas et des terrains de soccer-football comme d'autres qui ont été retenus à des fins d'analyse détaillée. Ainsi, rien ne motive à notre avis cette absence d'analyse.

Analyse détaillée

23 L'attribution des subventions doit s'appuyer sur une analyse rigoureuse des demandes. L'objectif est de s'assurer de l'admissibilité de la demande, d'évaluer les critères d'appréciation et d'établir le montant maximal de la subvention. Nous avons analysé 35 dossiers totalisant 58,7 millions de dollars.

24 L'analyse détaillée est souvent insuffisante pour soutenir la décision d'attribuer les subventions. Nous avons décelé des déficiences notamment à l'égard du suivi des avis sportifs et techniques et de l'établissement du montant de la subvention.

Suivi des avis sportifs et techniques

25 Pour évaluer certains critères d'appréciation des demandes comme ceux relatifs à la contribution du projet aux besoins du milieu ou à la pertinence de la construction, le Fonds obtient l'avis de deux directions du ministère. Ces avis comprennent souvent des commentaires qui nécessitent des actions de la part du Fonds afin de terminer son analyse détaillée ou encore ils soulèvent parfois des doutes quant à la pertinence d'attribuer une subvention au projet.

26 Dans le cas de 31 dossiers sur les 35 examinés, des commentaires n'ont pas fait l'objet d'un suivi.

27 Parmi ceux-ci, notons :

- dans le cas de 28 projets, un commentaire indique que le respect des normes sportives ou de sécurité devra être vérifié avec les plans et devis définitifs ;
- pour 6 projets, l'admissibilité de certains coûts soulève des questions ;
- quant à 4 des projets, la pertinence du projet est mise en doute.

Établissement du montant de la subvention

28 En vertu des règles et normes, l'aide financière accordée par le gouvernement du Québec ne pourra excéder 50 % des dépenses admissibles, et ce, jusqu'à concurrence de 7,5 millions de dollars si aucune aide gouvernementale fédérale n'est versée. Concrètement, pour la quasi-totalité des aides, le pourcentage varie de 5 à 50 % et près de la moitié des projets autorisés, soit 194, se sont vus accorder le pourcentage maximal, soit 50 % des dépenses admissibles.

29 Le montant déterminé lors de l'établissement de la subvention est un montant maximal, car ce montant ne peut pas être augmenté après avoir été autorisé, même si les dépenses admissibles réelles sont supérieures à celles présentées dans la demande. Toutefois, le montant peut être diminué si les dépenses admissibles réelles sont inférieures à celles qui ont été prévues.

30 Pour établir le montant de la subvention, le Fonds examine les prévisions de coûts présentées par les requérants et il juge de leur admissibilité selon les règles et normes, telles qu'être nécessaire au déroulement d'activités physiques et sportives. De plus, il doit prendre en compte tous les éléments pertinents telles la contribution financière du milieu et la capacité financière du requérant.

31 Le Fonds n'établit pas toujours adéquatement le montant d'aide attribué.

32 Dans le cas de six dossiers, le montant de la subvention a été mal déterminé. Des coûts non admissibles ont été inclus dans le calcul du montant de la subvention. Par exemple, dans un projet évalué à 17,5 millions de dollars, les coûts pris en compte incluent des dépenses non nécessaires au déroulement d'activités physiques et sportives, soit ceux servant à la construction d'un comptoir-restaurant, d'un restaurant-bar, d'une terrasse et des bureaux locatifs. Le ministère n'a pas l'information pour quantifier ces dépenses. Dans d'autres dossiers, nous avons constaté que de telles dépenses ont été exclues dans le calcul du montant de la subvention.

33 De plus, le Fonds ne remet pas en question le pourcentage d'aide financière demandée et accorde ce qui est demandé sans égard au profit financier du projet et du requérant. Pourtant, considérant l'engouement pour le programme et dans le contexte où l'un des critères d'appréciation est l'importance de la contribution financière du milieu et la capacité financière du requérant, nous nous serions attendus à ce que le Fonds examine attentivement cette dimension.

34 Ainsi, dans le cas d'un projet de construction d'un complexe sportif évalué à près de 9 millions de dollars, la totalité des 4 millions de dollars demandés par l'OBNL a été accordée, soit 45 % des coûts admissibles. Pourtant, l'information financière incluse dans la demande montre des profits cumulatifs prévus de 6,5 millions de dollars pour les 10 premières années d'opération. Le pourcentage de la contribution du Fonds n'a fait l'objet d'aucun questionnement.

35 Enfin, jusqu'à l'été 2010, le Fonds ne remettait pas en question le remboursement de taxes calculées par le requérant. Ceci est important, car cet élément vient diminuer le montant des dépenses et, par le fait même, le montant de la subvention.

Évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses

36 Plusieurs demandes visaient la réalisation de projets similaires. Par exemple, le Fonds a reçu 119 demandes visant des arénas, 109 pour la construction de terrains de soccer-football à surface synthétique, 54 pour des piscines et 48 pour des terrains de soccer-football à surface naturelle.

37 Puisque le Fonds dispose d'information concernant plusieurs projets ayant des éléments similaires, nous nous serions attendus à ce qu'il utilise ces informations afin d'effectuer des comparaisons notamment pour évaluer la vraisemblance des budgets de dépenses. Une telle comparaison aurait permis de faire ressortir des différences et de poser des questions sur les écarts importants. Ainsi, le Fonds aurait pu mieux informer le ministre lors de l'autorisation des projets.

38 Le Fonds a réalisé peu de comparaisons et, conséquemment, il s'est privé d'information qui lui aurait permis d'effectuer une meilleure analyse des dossiers.

39 Parmi les 35 projets que nous avons vérifiés, 11 comprennent l'achat d'une surface synthétique pour la pratique du soccer et du football. Une comparaison du prix au mètre carré pour l'acquisition et l'installation de ces surfaces dans 9 dossiers révèle que le prix varie de 45 à 68 dollars, soit un écart d'environ 51 %. N'ayant pas effectué cette analyse, le Fonds n'a pas pu repérer et poser des questions sur cette variation importante.

Avis au ministre

40 L'acceptation de chacun des projets fait l'objet d'une autorisation du ministre, qui s'effectue généralement en deux étapes : l'autorisation de principe et l'autorisation finale. La première vise à approuver ou à refuser le concept du projet ; la seconde, à s'assurer notamment que les plans et devis définitifs sont conformes à la nature et à l'étendue des travaux prévus lors de l'autorisation de principe.

41 Après avoir complété son analyse détaillée, le Fonds transmet un avis au ministre visant à soutenir l'autorisation de principe ou le refus de la demande. Cet avis comprend trois sections : l'objet de la demande, une description sommaire du projet et les commentaires issus de l'analyse détaillée.

42 Les avis au ministre sont incomplets. Ils ne contiennent pas de recommandations explicites sur le fait d'autoriser ou non les projets. De plus, comme nous l'avons décrit précédemment, ils ne sont pas toujours étayés par des analyses suffisantes. Enfin, des commentaires importants de l'analyse détaillée ne lui sont pas transmis. Il en résulte que l'information transmise au ministre ne permet pas toujours de soutenir ses décisions.

43 Voici des exemples qui comparent l'information au dossier et celle transmise au ministre à l'égard de projets pour lesquels il a accordé une subvention.

Description des projets	Commentaires contenus dans le dossier	Information transmise au ministre
Agrandissement et mise aux normes d'un aréna Aide autorisée : 0,3 M$	▪ Le deuxième étage du centre des loisirs prévu pour des activités de loisirs et communautaires et l'aménagement de bureaux et de cantine, soit 50 % de la construction, doit être exclu du projet, car il ne fait pas partie des éléments soutenus par le programme.	▪ Le commentaire présenté dans la deuxième colonne n'a pas été intégré dans l'avis. ▪ Les coûts admissibles n'ont pas été ajustés pour exclure le deuxième étage. ▪ Aucune recommandation n'a été formulée au ministre.
Construction d'un aréna de deux glaces, incluant restaurant-bar et équipements pour la tenue d'événements culturels variés Aide autorisée : 7,4 M$	▪ Le programme du Fonds ne devrait pas financer tout l'aspect non sportif d'un tel projet. ▪ Les règles et normes devront être modifiées pour que le projet soit admissible au programme. ▪ Il n'y a pas de pénurie d'offres d'heures de glace.	▪ Les deux premiers commentaires présentés dans la deuxième colonne ont été intégrés dans l'avis. ▪ Les coûts admissibles n'ont pas été ajustés pour exclure les éléments non sportifs du projet. ▪ L'avis indique que le besoin d'heures de glace est présent dans la région. ▪ Aucune recommandation n'a été formulée au ministre.
Terrain de soccer-football à surface synthétique Aide autorisée : 1,0 M$	▪ Pour une région donnée, trois demandes de terrains à surface synthétique ont été présentées au Fonds. ▪ Compte tenu de facteurs tels que le nombre de joueurs, l'enveloppe du programme, les besoins exprimés, l'existence de plusieurs surfaces naturelles et des comparaisons avec d'autres régions du Québec, seulement deux des trois projets pourraient être envisagés. [Le dossier ne précise pas les deux projets à prioriser.] ▪ Il pourrait être pertinent d'obtenir l'avis de la Ville sur ses choix de priorités de terrains à réaliser.	▪ Les deux premiers commentaires présentés dans la deuxième colonne ont été intégrés dans l'avis. ▪ Aucune recommandation n'a été formulée au ministre à savoir quels sont les deux terrains à privilégier. ▪ Les trois projets ont été approuvés.

Suivi des conventions d'aide

44 Pour chaque demande autorisée, une convention d'aide entre le ministère et le bénéficiaire doit être signée. La signature d'une convention est une bonne pratique, car elle permet de clarifier notamment les obligations des parties prenantes. En cas de problèmes, la convention sera une base de référence.

45 En vertu de la convention d'aide signée entre le ministère et le bénéficiaire, ce dernier doit respecter certaines règles à l'égard de l'attribution des contrats. Ces règles concernent, entre autres, le mode de sollicitation et le choix du fournisseur comme le montrent les éléments suivants :

Type d'organisme	Montant ou type de contrats	Mode de sollicitation
Municipal	25 000 $ à 99 999 $	Appel d'offres sur invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs
	100 000 $ et plus	Appel d'offres public
Commissions scolaires, cégeps et universités	100 000 $ et plus	Appel d'offres public
OBNL[1]	Contrat de construction	Appel d'offres public
	Autres contrats	Aucune exigence

1. Lorsque la subvention est inférieure à 50 000 dollars, il n'y a aucune obligation à l'égard du mode d'attribution.

46 Le Fonds ne s'assure pas toujours que les bénéficiaires respectent la réglementation à l'égard de l'attribution des contrats, et ce, même dans les cas où des risques importants sont présents.

47 En effet, dans 16 des 35 dossiers vérifiés, le Fonds n'a pas obtenu l'ensemble de l'information nécessaire. Par exemple, dans le cas de 11 dossiers, il n'a pas reçu le résultat de l'ouverture des soumissions, soit le prix soumis par chacun des soumissionnaires et le nom du fournisseur sélectionné.

48 De plus, notre analyse de l'information disponible au Fonds relève des anomalies ou des risques importants quant au processus d'attribution des contrats dans 11 des 35 projets examinés. Le Fonds n'a pas posé d'actions telles que questionner le bénéficiaire pour clarifier la situation ou encore demander des ajustements. Les exemples suivants présentent quelques dossiers pour lesquels le Fonds aurait dû poser des actions, compte tenu de l'information disponible au dossier.

Construction d'un complexe multisport	▪ Au moment du dépôt de la demande, trois dirigeants de l'organisme sont également administrateurs de la compagnie de construction qui a estimé le coût de construction du projet. ▪ Seule cette compagnie de construction est restée en lice jusqu'à la fin de l'appel d'offres public. Elle a obtenu un contrat de 15,5 millions de dollars pour réaliser ce projet. ▪ Le délai donné aux soumissionnaires pour présenter une offre a été de 10 jours plutôt que de 21 comme la réglementation l'exige. ▪ Une firme de grande envergure a été disqualifiée, car la qualité de sa proposition a été jugée insuffisante. Son résultat a été de 67 % alors que la note de passage a été fixée à 70. Pour deux critères d'évaluation comptant pour 30 points, soit la description du projet et l'approche environnementale, elle a obtenu zéro.
Cinq terrains de soccer-football à surface synthétique	▪ Les documents d'appel d'offres concernant cinq projets de notre échantillonnage : – exigent un produit spécifique ; – ou incluent des caractéristiques de ce même produit, lequel se trouve chez un seul distributeur. ▪ Cette façon de faire ne favorise pas l'obtention du meilleur prix et va à l'encontre des règles d'attribution des contrats. ▪ Le distributeur unique a obtenu les contrats pour les cinq surfaces synthétiques ; le coût total s'élève à 3,2 millions de dollars. ▪ Un de ces projets n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres public comme l'exige la réglementation.
Construction d'un stade de soccer intérieur	▪ Un contrat d'une valeur de 444 000 dollars n'a pas été accordé au plus bas soumissionnaire (351 000 dollars), et ce, sans justification. ▪ Ceci est contraire à la réglementation.

49 À l'automne 2011, le Fonds a décidé de réaliser des travaux relatifs à 78 dossiers dont le projet inclut la construction d'une surface synthétique de jeux pour la pratique du soccer et du football. L'objectif de ces travaux est de s'assurer que les obligations réglementaires des bénéficiaires au regard de l'attribution des contrats ont été respectées. À la fin de février 2012, bien que ces travaux ne soient pas terminés, le Fonds a recensé plusieurs situations problématiques comme certaines décrites ci-dessus. Il n'en a pas encore évalué l'impact financier, ni déterminé si des sommes pouvaient être récupérées et les actions qu'il entreprendrait.

50 Par ailleurs, notre analyse de 35 dossiers nous a permis de constater que certains bénéficiaires n'ont pas respecté plusieurs des obligations fixées par la convention d'aide. Notons les dérogations suivantes :

- Parmi les bénéficiaires, 13 n'ont pas transmis le rapport certifié par un vérificateur externe sur l'utilisation de la subvention. Ce rapport a pour objectif de confirmer que les dépenses ont été réalisées et que celles-ci sont en lien avec le projet.

- Par ailleurs, 19 bénéficiaires n'ont pas transmis de statistiques d'achalandage quant au nombre d'utilisateurs. De telles informations sont utiles afin d'évaluer si l'installation répond à l'objectif du programme qui est de favoriser l'adoption et le maintien par la population d'un mode de vie physiquement actif.
- Finalement, 14 bénéficiaires n'ont pas transmis leur politique de gestion de l'installation subventionnée. Cette politique a pour but de définir les mesures mises en place par les bénéficiaires afin de s'assurer que les installations sont maintenues en bon état de fonctionnement.

51 De plus, parmi les 35 dossiers vérifiés, 17 conventions d'aide ont été signées au moins 2 mois après le début des travaux. En outre, 4 d'entre elles l'ont été plus d'un an après le début des travaux. Le fait de ne pas signer la convention avant le début du projet pourrait limiter les recours du ministère en cas de non-respect des obligations par le bénéficiaire.

52 Le Fonds nous a mentionné qu'au cours de l'été 2010, une personne a été attitrée notamment pour s'assurer que les bénéficiaires respectent les obligations des conventions d'aide.

Analyse des réclamations

53 Pour obtenir le versement de leurs subventions, les bénéficiaires doivent présenter leurs réclamations au Fonds, à des fins d'analyse, et inclure l'ensemble des pièces justificatives démontrant les dépenses payées à l'égard du projet. Une fois l'analyse complétée, l'aide est soit versée au comptant, soit étalée sur une période de 10 ans selon un calendrier de versements. Les versements étalés sur 10 ans sont annuels, égaux et comprennent un montant représentant les intérêts. Il est important que le Fonds analyse adéquatement la réclamation, car une fois que le processus de paiement est amorcé, il est plus difficile de récupérer des sommes versées en trop.

54 Le Fonds n'effectue pas toujours une analyse adéquate de la réclamation avant de verser la subvention.

55 En effet, à la suite de travaux supplémentaires relatifs à certaines réclamations déjà traitées, le Fonds a repéré des dossiers pour lesquels il a décelé un problème à l'égard du montant de la subvention accordée. Ces problèmes sont en lien, entre autres, avec l'admissibilité de certaines dépenses. Rappelons que certains de nos constats énumérés dans les sections précédentes vont dans le même sens.

56 Bien que les travaux effectués par le Fonds aient une valeur ajoutée et visent à s'assurer du respect des règles et normes du programme, il aurait été préférable que les problématiques soient soulevées plus tôt. La récupération des montants versés pourrait être plus difficile.

Recommandations

57 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1. **Se doter d'un processus d'attribution des subventions qui permet de sélectionner les projets répondant le mieux à l'objectif du programme.**
2. **Effectuer une analyse complète et rigoureuse des demandes d'aide qui comprend entre autres :**
   - **un suivi des commentaires reçus des autres directions du ministère ;**
   - **la prise en compte de tous les éléments pertinents dans l'établissement du montant d'aide accordé ;**
   - **une évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses.**
3. **Transmettre au ministre des avis, incluant des recommandations, avec l'information pertinente pour les soutenir.**
4. **S'assurer que les conventions d'aide sont signées avant le début des travaux.**
5. **Voir, avec diligence, au respect des obligations applicables aux bénéficiaires, notamment à celles relatives aux règles d'attribution des contrats.**
6. **Effectuer une analyse adéquate de la réclamation présentée avant le paiement de la subvention.**

2.2 Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens

58 Le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens a pour objectif de favoriser le développement d'une culture sportive au sein de la population par la tenue d'événements sportifs internationaux ou pancanadiens au Québec. Pour venir en aide à la tenue de tels événements, le Fonds peut verser une subvention pouvant atteindre 35 % des dépenses reconnues admissibles. Les dépenses admissibles sont définies comme celles liées à l'organisation de l'événement sportif qui fait l'objet d'une aide. En vertu de la loi constitutive du Fonds, ce programme ne peut se terminer avant le 31 mars 2020.

59 Initialement, soit en 2006, l'enveloppe budgétaire prévue pour ce programme était de 6 millions de dollars par année. Au cours de 2008-2009, l'enveloppe annuelle a été réduite à 4 millions. Lorsque l'enveloppe annuelle n'est pas pleinement utilisée, le solde est reporté à l'année suivante. L'enveloppe cumulative pour le programme atteindra 58,1 millions de dollars le 31 mars 2020.

60 Pour être admissibles, les requérants doivent présenter au ministère une demande qui respecte les règles et normes du programme. Ces dernières ont été approuvées par le Conseil du trésor en juillet 2006. Chaque demande d'aide doit répondre à des critères d'admissibilité. Tout d'abord, la demande doit être effectuée par un organisme municipal, un organisme scolaire ou un OBNL. En second lieu, on exige que l'événement soit d'envergure internationale ou pancanadienne et que le sport soit sanctionné par une fédération sportive reconnue par le ministère. Ensuite, l'événement doit satisfaire à des critères d'appréciation comme les retombées sur le sport, la crédibilité des promoteurs et le financement du projet. L'ensemble des critères d'appréciation est présenté à l'annexe 3.

61 D'août 2006 au 31 mars 2011, le Fonds a reçu 150 demandes. De ce nombre, 101 demandes totalisant 16,6 millions de dollars ont été autorisées par le ministre (tableau 4).

Tableau 4 Demandes pour le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens au 31 mars 2011

	Nombre	Coût total (M $)	Montant d'aide demandé (M $)
Demandes autorisées	101	124,7	16,6
Demandes refusées	32	23,6	3,9
Demandes non analysées[1]	17	51,1	10,8
Demandes totales reçues	**150**	**199,4**	**31,3**

1. Il est à noter qu'à la fin de nos travaux, 16 des 17 demandes avaient fait l'objet d'une analyse.

62 Depuis sa création et jusqu'à la fin mars 2011, l'enveloppe budgétaire du programme a été suffisante pour répondre aux demandes. Les montants d'aide autorisés totalisent 16,6 millions de dollars par rapport à une enveloppe globale au 31 mars 2011 de 22,1 millions. Le Fonds ne s'est jamais retrouvé dans la situation de devoir refuser un projet admissible ou de diminuer sa participation financière en raison d'une enveloppe budgétaire insuffisante.

63 Actuellement, le processus d'attribution des subventions prévoit que toutes les demandes font l'objet d'une analyse par le Fonds avant d'être autorisées par le ministre. Dans l'éventualité où, au cours des prochaines années, les demandes dépasseraient le budget, le ministère devra s'assurer que son processus lui permet de sélectionner les projets répondant le mieux à l'objectif du programme.

64 D'ailleurs, l'approbation, en février 2012, d'une subvention de 8 millions de dollars étalée sur trois ans pourrait le placer devant cette situation rapidement. Étant donné que l'enveloppe annuelle du programme est de 4 millions de dollars, il est possible que les besoins relatifs aux futures demandes dépassent les sommes disponibles.

65 Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné 10 demandes autorisées totalisant 3,7 millions de dollars.

66 Deux des projets examinés n'ont pas suivi le processus d'attribution des subventions. Pour ce qui est des huit autres dossiers, le Fonds pourrait améliorer son travail à l'égard de certains éléments du processus d'attribution tels que l'examen des transactions avec des entités liées et le suivi des conventions d'aide.

Processus d'attribution relatif à deux projets

67 Les paragraphes suivants présentent le cheminement particulier de deux projets autorisés. Il est à noter que ces projets ont été présentés par des entités liées : la même personne est le président des deux entités.

68 Un projet a été autorisé avant même la réalisation de l'analyse alors qu'un autre l'a été après la tenue de l'événement, ce qui aurait dû avoir pour effet de rendre la quasi-totalité des dépenses non admissibles.

Projet 1

69 Le 5 septembre 2006, le Fonds reçoit de l'information à l'égard de la présentation d'un événement sportif international. L'expéditeur désire obtenir les « premiers commentaires » du Fonds à propos des documents financiers transmis. L'information étant incomplète, le représentant du Fonds ne peut pas juger l'admissibilité de l'événement. Il invite l'expéditeur à tenir compte de ses commentaires dans la préparation de sa demande.

70 Le 21 septembre 2006, pour l'événement qui doit avoir lieu du 5 au 12 août 2007, une subvention de 800 000 dollars est attribuée pour la présentation de l'événement avant même d'avoir reçu les documents prescrits et d'avoir effectué une analyse pour s'assurer que la demande répond à l'ensemble des critères d'admissibilité et d'appréciation approuvés par le Conseil du trésor.

71 La lettre au bénéficiaire mentionne que cette aide est conditionnelle notamment à la transmission au ministère du formulaire de la demande d'aide, de la garantie des versements des contributions prévues par les autres partenaires et d'un budget de dépenses et de revenus plus détaillé. Finalement, la demande d'aide est reçue en décembre 2006, soit plus de deux mois après l'autorisation de la subvention.

72 En janvier 2007, l'analyse de la demande effectuée par le Fonds conclut que le niveau de risque associé à cet événement est très élevé. Elle indique plusieurs faiblesses, dont les suivantes :

- Les partenaires financiers n'ont toujours pas confirmé leur aide.
- L'événement n'est pas jugé prioritaire par les fédérations canadienne et québécoise.
- Le projet a peu ou pas d'impact sur le développement des athlètes québécois et des entraîneurs.

73 En mars et en avril 2007, le requérant envoie au Fonds des réclamations partielles totalisant 334 000 dollars. Malgré le fait que rien au dossier ne démontre que les faiblesses relevées lors de l'analyse détaillée aient été réglées, le Fonds a payé cette somme. De plus, le paiement des réclamations n'a pas été remis en question, même si les pièces justificatives les appuyant étaient absentes. En effet, aucune preuve de paiement ne fut reçue, ce qui contrevient aux normes du programme. Ensuite, plus de la moitié du montant réclamé comportait un risque puisque les factures provenaient d'entités liées à l'organisme bénéficiaire : elles avaient le même président. Enfin, ces factures n'incluaient aucun détail à l'égard du service rendu.

74 En mai 2007, on annonce le report de l'événement d'une année pour finalement confirmer en février 2008 son annulation. La raison évoquée par le bénéficiaire est le manque de financement.

75 Depuis mai 2009, le Fonds tente de recouvrer le montant versé, soit 334 000 dollars.

Projet 2

76 En avril 2007, le Fonds reçoit une demande d'aide pour un événement visant la même discipline sportive que le projet 1 énoncé précédemment, qui se déroulera du 2 au 9 juin 2007. Le Fonds analyse cette demande et juge l'événement admissible. Trois jours après la tenue de l'événement, soit le 12 juin, le ministre autorise le projet et l'attribution d'une subvention de 80 000 dollars.

77 Malgré le fait que plusieurs dépenses ne soient pas admissibles, le Fonds a finalisé le paiement de la subvention en février 2008.

- Pour être admissibles, les dépenses doivent être en lien avec l'événement. Or, en ce qui concerne plusieurs dépenses, ce lien n'a pas été démontré : 5 000 dollars chez un détaillant de meubles haut de gamme, 1 800 dollars de dépenses chez un détaillant de pneus d'automobile, 500 dollars pour deux consoles de jeux vidéo, 450 dollars pour un GPS, etc. De plus, quant aux dépenses citées en exemple, le lien avec l'événement est encore plus difficile à comprendre, puisque ces dépenses ont été effectuées de un à six mois après la tenue de l'événement.
- En vertu des règles applicables à cette époque, pour qu'une dépense soit admissible, celle-ci doit être engagée après avoir reçu l'autorisation du ministre. Étant donné que l'autorisation n'a été donnée qu'après le déroulement de l'événement, il va de soi que la quasi-totalité des dépenses a été engagée avant la réception de l'autorisation du ministre. Pour que les dépenses aient été admissibles, le Fonds aurait dû présenter le dossier au Conseil du trésor afin d'obtenir une dérogation : il ne l'a pas fait.

78 Par ailleurs, une analyse effectuée en janvier 2009 par le Fonds, portant sur les dépenses réclamées pour la réalisation des éditions 2007 et 2008 de cet événement, fait ressortir que plusieurs factures sont douteuses ou n'ont aucun lien avec l'événement. Cette analyse n'a été effectuée qu'après que le Fonds a versé la totalité des 160 000 dollars accordés pour ces deux éditions. Malgré les nombreux problèmes rencontrés avec ce bénéficiaire, un montant de 100 000 dollars lui a été accordé pour la réalisation de l'édition 2009. Notons que cette somme est toutefois retenue par le Fonds en raison du litige suscité par l'annulation du projet 1.

Analyse des dossiers

79 Lors de notre examen de huit autres dossiers, nous avons noté qu'à l'égard de certains éléments, le Fonds doit améliorer son analyse des dossiers.

Évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses

80 Dans sa demande, le requérant doit présenter une prévision des coûts liés à la réalisation de l'événement. Cette information est utilisée par le Fonds pour évaluer l'admissibilité des dépenses et établir le montant de la subvention.

81 Dans le cas de trois demandes analysées, dont les subventions autorisées totalisent plus de 1,7 million de dollars, aucun travail à cet égard n'a été retracé. Pourtant, ce contrôle est important puisque le montant de la subvention est établi en fonction de ces dépenses. Par exemple, l'information disponible lors de l'analyse d'un événement montre des dépenses prévues de 300 000 dollars, alors que les dépenses réelles indiquées pour la tenue de l'édition précédente n'ont été que de 168 000 dollars. Aucun questionnement de la part du Fonds n'a été retrouvé à propos de cet écart.

82 Pour faciliter l'analyse des dossiers, le Fonds nous a mentionné qu'il a l'intention d'établir en 2012 des balises quant à certaines dépenses admissibles. Celles-ci serviront de guides pour évaluer la vraisemblance des budgets de dépenses présentés dans les demandes de subventions.

Examen des transactions avec des entités liées

83 La clientèle du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens est en quasi-totalité constituée d'OBNL. Pour réaliser leur événement, ceux-ci font parfois affaire avec des entités liées. Une personne qui est à la fois administrateur de l'OBNL qui achète un service et administrateur de l'organisme qui le vend est un exemple de ce lien. Dans un tel contexte, le Fonds doit être particulièrement vigilant à l'égard de ces transactions, car elles comportent le risque d'être facturées à un montant supérieur à leur juste valeur.

84 Le Fonds n'a pas prévu de moyen de contrôle afin de déceler ces situations à risque et d'exercer une plus grande vigilance.

85 Dans le cas de quatre dossiers analysés, nous avons recensé des achats faits auprès d'entités liées. Pour un de ceux-ci, le Fonds a effectué des travaux de vérification et s'est assuré que ces achats avaient été réalisés à un montant raisonnable. Quant aux trois autres dossiers, nous n'avons relevé aucun travail à cet égard, et ce, même si dans un cas la somme impliquée auprès d'une entité liée était de 165 200 dollars, soit 20 % des dépenses admissibles.

Suivi des conventions d'aide

86 Pour chaque demande autorisée, une convention d'aide entre le ministère et le bénéficiaire doit être signée. Cette convention d'aide permet de clarifier les obligations des parties prenantes. En cas de problèmes, la convention sera une base de référence.

87 Le Fonds ne s'assure pas toujours que les bénéficiaires respectent les exigences des conventions d'aide.

88 Dans le cas de six dossiers, les bénéficiaires n'ont pas respecté des obligations de la convention. Notons les suivantes :

- trois bénéficiaires n'ont pas transmis le rapport d'utilisation de la subvention. Ce rapport a pour objectif de s'assurer que les sommes accordées ont été affectées à l'événement autorisé ;
- quatre bénéficiaires n'ont pas transmis le rapport de retombées économiques de l'événement.

89 De plus, en ce qui concerne cinq des dossiers vérifiés, la signature des conventions d'aide n'a pas été faite en temps opportun. En effet, dans le cas de quatre événements, la convention a été signée entre quatre et treize mois après la tenue de l'événement, tandis que dans le cinquième cas, elle n'a jamais été signée. Rappelons que la non-signature de la convention avant le début du projet pourrait limiter les recours du ministère en cas de non-respect des obligations par le bénéficiaire.

Analyse des réclamations

90 Pour obtenir le versement de l'aide autorisée, le bénéficiaire doit présenter sa réclamation accompagnée des pièces justificatives. Le Fonds analyse les documents reçus afin de s'assurer que les dépenses présentées sont admissibles et que les pièces les supportant sont adéquates.

91 Au cours de 2011, le Fonds a modifié son approche de vérification des réclamations. En effet, il ne vérifie plus l'ensemble des factures présentées par le bénéficiaire, mais procède plutôt à une vérification par échantillonnage. Comme les grands événements présentent souvent plusieurs centaines de factures, cette modification devrait permettre de diminuer le temps de traitement et constitue une bonne pratique.

92 Cependant, le Fonds ne s'assure pas toujours d'obtenir le détail de l'ensemble des dépenses engagées pour chacun des événements. Par exemple, dans le cas d'un dossier, le détail de seulement deux tiers des coûts totaux a été reçu, soit 2,4 sur 3,6 millions de dollars. Dans ce contexte, le Fonds ne peut pas s'assurer convenablement que toutes les dépenses engagées pour l'événement sont justifiées.

Recommandations

93 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

7 **S'assurer que toutes les demandes d'aide sont assujetties au même processus d'analyse qui permet de sélectionner les projets répondant le mieux à l'objectif du programme.**

8 **Effectuer une analyse rigoureuse des demandes d'aide qui comprend entre autres :**

- **une évaluation de la vraisemblance des budgets de dépenses ;**
- **un examen attentif des transactions entre apparentés.**

9 **S'assurer que les conventions d'aide sont signées avant le début de l'événement.**

10 **Voir, avec diligence, au respect des obligations applicables aux bénéficiaires.**

11 **S'assurer d'obtenir le détail de l'ensemble des dépenses engagées pour chacun des événements.**

2.3 Reddition de comptes

94 Un des éléments importants de la reddition de comptes est de permettre aux lecteurs de connaître dans quelle mesure les objectifs des programmes sont atteints. Rappelons ceux des deux programmes que nous avons vérifiés :

Programme de soutien aux installations sportives et récréatives	Favoriser l'adoption et le maintien par la population québécoise d'un mode de vie physiquement actif en facilitant l'accès à des installations sportives et récréatives ;
Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens	Attirer des événements sportifs d'envergure afin de favoriser le développement d'une culture sportive au sein de la population québécoise.

95 La loi constitutive du Fonds indique qu'il doit produire un rapport annuel sur ses activités. Pour ce faire, le Fonds intègre son rapport annuel de gestion dans celui du ministère.

96 Dans le rapport annuel de gestion 2010-2011 du ministère, deux indicateurs portent sur les programmes du Fonds. Le premier concerne l'ampleur du soutien gouvernemental au Programme de soutien aux installations sportives et récréatives. Le second a trait au nombre d'événements de haut niveau tenus au Québec dans le cadre du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens.

97 Bien que ces indicateurs permettent de rendre compte des activités réalisées, d'autres aideraient le lecteur à mieux évaluer dans quelle mesure les objectifs des programmes sont atteints. Par exemple, des données sur l'évolution de l'achalandage des installations sportives subventionnées ainsi que sur le taux de fréquentation lors des événements soutenus permettraient au Fonds de mesurer sa contribution et d'améliorer sa reddition de comptes.

Recommandation

98 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

12 Améliorer sa reddition de comptes quant à l'objectif de chacun des programmes du Fonds.

Commentaires de l'entité vérifiée

99 L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le ministère a pris connaissance du rapport de vérification de l'optimisation des ressources portant sur le Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique (Fonds) et accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Le 14 juin 2006, le projet de loi instituant le Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique était sanctionné et visait, notamment, l'octroi d'aide financière dans le cadre de la première phase du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (PSISR). La popularité de ce soutien financier n'ayant cessé de croître année après année, force nous est d'admettre que les trois ressources autorisées pour en faire la gestion étaient insuffisantes.

« Au cours de l'été 2009, une entente Canada-Québec était signée par le MELS et Développement économique Canada (DEC) qui s'engageait à participer financièrement à la réalisation de projets dans le cadre de la mise en œuvre du programme Infrastructures de loisirs Canada. C'est à compter de ce moment qu'une réorganisation des ressources a permis au Fonds d'entreprendre des travaux afin de le doter de mécanismes et d'outils en appui aux analyses et suivis de ce programme. À titre d'exemple :

- la désignation, au cours de l'été 2010, d'une ressource ayant le mandat d'assurer le respect des obligations des conventions d'aide financière, appuyée par des contrôles sur place depuis l'automne 2011. Ce nouveau processus a permis au Fonds de récupérer, en date du 19 avril 2012, une somme totalisant plus de 2,4 millions de dollars, particulièrement pour des taxes de vente récupérées par les bénéficiaires ou pour des travaux prévus et non réalisés ;
- le Guide destiné aux organismes à but non lucratif (OBNL) pour l'adjudication des contrats, qui fait partie intégrante du PSISR – phase II dont les règles et les normes ont été approuvées en juillet 2011. Le guide précise les exigences que doivent respecter les OBNL lorsqu'ils attribuent des contrats de différentes natures ;
- la révision du processus de sélection pour le PSISR – phase II comprenant une date limite de présentation d'un projet fixée au 30 septembre 2011, une analyse préliminaire portant sur les critères d'admissibilité et des critères d'appréciation, une analyse détaillée des projets sélectionnés et des recommandations. De plus, le MELS s'assure maintenant de la prise en compte de tous les commentaires obtenus des autres directions.

« Notons qu'en mars 2012, le rapport final de la firme de vérificateurs externes mandatée par DEC pour vérifier que les mécanismes et procédures en place au MELS respectent les conditions de l'Entente Canada-Québec conclut que le MELS a appliqué de façon constante et continue les contrôles clés établis dans son rapport. Les travaux de la firme visaient plus précisément à vérifier, pour 15 projets, certains contrôles à l'égard notamment de l'approbation du projet, du suivi des travaux et du respect de la date butoir.

« Par ailleurs, au cours de l'année 2010, une banque de données a été développée afin d'y consigner toutes les informations financières liées aux différentes demandes d'aide dans le cadre de tous les programmes gérés par le Fonds. Des travaux se poursuivent en vue d'obtenir des données comparatives, par exemple par type d'installation et par région, comme le recommande le VGQ.

« Finalement, une refonte du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens est présentement en cours. Celle-ci prévoit, entre autres, l'instauration de dates limites pour le dépôt d'une demande quelques mois avant l'événement, demande qui devra être faite par une fédération sportive. De plus, depuis l'automne 2010, un rapport d'utilisation de la subvention et un « compte rendu de l'événement » présentant, notamment, l'étude sur les retombées économiques, sont requis afin de s'assurer du respect des obligations des bénéficiaires. Ces documents doivent accompagner la réclamation finale produite par ces derniers.

« Le personnel du Fonds continuera à améliorer ses façons de faire en vue d'assurer une saine gestion des fonds publics en tenant compte, notamment, des recommandations formulées par le VGQ. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Critères d'appréciation du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives

Annexe 3 Critères d'appréciation du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens

Sigles

MELS Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

OBNL Organisme à but non lucratif

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELS gère la première phase du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives et le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens du Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique selon les règles et les normes ainsi que les principes de saine gestion.	• Le MELS dispose de critères d'admissibilité et de modalités d'application bien définis. • Le MELS priorise les projets avec objectivité et équité. • Le MELS vérifie l'admissibilité, détermine le montant des subventions attribuées et procède à leur versement selon les modalités retenues et appuie ses décisions sur des analyses rigoureuses. • Le MELS s'assure avec diligence que les conditions rattachées à la subvention sont respectées. • Le MELS rend compte de sa gestion des programmes administrés, des sommes attribuées et de l'atteinte des objectifs fixés.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion que fait le Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (phase I) et du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants du Fonds et des intervenants d'autres directions du MELS.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2011 à mars 2012 et notre vérification a porté sur les activités du Fonds depuis sa création en 2006 jusqu'en mars 2011.

Dans le cadre de notre vérification du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives :

- Vérification de 35 demandes approuvées par le Fonds ; elles totalisent 58,7 millions de dollars, soit 16,5 % de l'aide accordée au 31 mars 2011 ;
- Vérification de 20 demandes non analysées par le Fonds ;
- Examen des motifs à l'appui de 64 demandes refusées par le Fonds au 31 mars 2011.

Pour le Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens :

- Vérification de 10 demandes approuvées par le Fonds ; elles totalisent 3,7 millions de dollars, soit 22,2 % de l'aide accordée au 31 mars 2011 ;
- Examen des motifs à l'appui des 32 demandes refusées au 31 mars 2011.

Les projets sélectionnés touchent différentes régions du Québec, divers types d'installations ou d'événements sportifs et varient en importance financière. En outre, notre sélection a été effectuée dans chacune des années visées par nos travaux.

Nous avons exclu de notre vérification les projets spéciaux, la deuxième phase du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives ainsi que le programme de soutien pour le remplacement ou la modification des systèmes de réfrigération fonctionnant au fréon pour les arénas et centres de curling, du fait que les travaux les concernant n'étaient commencés que pour un nombre restreint de projets.

Annexe 2 Critères d'appréciation du Programme de soutien aux installations sportives et récréatives

Réponse aux besoins du milieu, notamment aux besoins émergents en ce qui a trait à la pratique contemporaine d'activités physiques et sportives
Pertinence du maintien, de la construction et de la mise aux normes des installations
Pertinence de la mise aux normes des installations selon les exigences de la pratique des sports concernés (sur le plan local, régional, provincial, national ou international)
Conformité du projet avec les normes de sécurité des sports en vigueur
Retombées potentielles du projet sur l'accueil et l'organisation d'événements sportifs internationaux ou pancanadiens et sur l'encadrement des athlètes
Importance de la contribution financière du milieu et capacité financière du requérant
Concertation des partenaires pour favoriser l'accès aux installations à la population

Annexe 3 Critères d'appréciation du Programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens

Retombées sur :
▪ le développement de la culture sportive au sein de la population
▪ la promotion de certaines disciplines sportives auprès des jeunes
▪ la valorisation de l'expertise sportive québécoise
▪ l'enrichissement des installations sportives et récréatives sécuritaires
▪ l'amélioration de l'encadrement de l'élite sportive par l'édification de nouveaux centres nationaux d'entraînement ou la mise à jour des centres actuels pour les rendre conformes aux exigences du sport contemporain de haut niveau
Présence au Québec de l'expertise sportive requise et possibilité de l'enrichir
Autres critères à considérer :
▪ crédibilité des promoteurs et qualité de la candidature
▪ appui de la fédération unisport ou multisport concernée
▪ appui des commanditaires
▪ présentation d'une formule appropriée de financement
▪ dépôt d'un plan d'affaires

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

4

Personnes âgées en perte d'autonomie

Services d'hébergement

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale
Centre de santé et de services sociaux Cavendish
Centre de santé et de services sociaux de Dorval-Lachine-LaSalle

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les services d'hébergement et de soins de longue durée ont pour but de répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. En 2010-2011, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) y a consacré près de 2,9 milliards de dollars.

Notre vérification s'est articulée autour de trois axes, soit la gestion des ressources d'hébergement, le financement des services et le contrôle de la qualité. Elle a été effectuée auprès du MSSS, de deux agences et de quatre centres de santé et de services sociaux (CSSS). De plus, nous avons visité 13 ressources d'hébergement de différents types, dont des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) publics et privés.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les services d'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie.

Implantation partielle et avec retard des mesures prévues dans les orientations. Quoique le ministère ait formulé à son réseau des orientations sur les services d'hébergement, certaines mesures prévues depuis au moins sept ans tardent à s'implanter, dont des balises quant à l'offre de services et aux critères d'accès aux ressources.

Information de gestion déficiente. Les entités vérifiées n'ont pas de portrait à jour ni des personnes âgées en perte d'autonomie, qui inclut leur profil d'autonomie et leurs besoins, ni des services offerts par les ressources d'hébergement, ni de l'accès à celles-ci, portrait nécessaire à une gestion efficace des ressources d'hébergement.

Utilisation inadéquate de certaines ressources d'hébergement. Les ressources existantes ne correspondent pas toujours aux besoins de la clientèle, ce qui entraîne parfois une utilisation inadéquate des ressources.

Services d'intensité et de nature variables. Les ressources d'hébergement destinées à des clientèles semblables fournissent des services d'intensité et de nature variables quant au temps moyen quotidien disponible par usager sans que les écarts aient été expliqués. Celles-ci risquent de bénéficier de moins de services comparativement à d'autres.

Modes de financement et d'attribution des contrats perfectibles. Les modes de financement ne tiennent pas suffisamment compte des besoins de la clientèle et des services requis. Quant au processus d'attribution des contrats aux promoteurs privés, il ne respecte pas toujours la réglementation.

Coût des services peu pris en compte. La dimension économique est peu considérée lors du choix du type d'hébergement ou du mode de prestation des services (hébergement ou soins à domicile). De plus, des variations de coûts importantes non expliquées sont observées entre les ressources d'hébergement .

Contribution des usagers à revoir. Outre l'indexation annuelle, la contribution demandée à l'usager hébergé en CHSLD et les règles servant à l'établir n'ont pas été revues depuis plus de 15 ans. Actuellement, cette contribution ne couvre pas le coût du gîte et du couvert. D'autre part, la méthode de calcul crée des iniquités selon les avoirs ou la situation familiale de la personne.

Contrôle de la qualité des ressources d'hébergement variable. Le ministère ne s'assure pas que l'ensemble des mesures permet une surveillance suffisante et adéquate de la qualité de tous les types de ressources. Par exemple, des visites sont parfois peu fréquentes pour certains types de ressources ou encore absentes.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS, des agences et des CSSS vérifiés. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1 Mettre à jour ses orientations relatives à l'hébergement des personnes âgées et mettre en œuvre un nouveau plan d'action qui comprend des échéanciers et des indicateurs précis.

2 Assurer un suivi rigoureux des mesures à implanter qui découlent des orientations ministérielles et du plan d'action se rapportant à l'hébergement des personnes âgées.

3 S'assurer de l'utilisation d'un système unique d'évaluation des besoins de la clientèle pour tous les types d'hébergement.

12 Revoir et réévaluer périodiquement la contribution des personnes âgées hébergées ainsi que l'ensemble des frais qu'elles assument.

13 Veiller à ce que l'ensemble des mesures de contrôle de la qualité permette une surveillance suffisante et adéquate des ressources d'hébergement en considérant notamment la fréquence et la nature des contrôles effectués ainsi que les indicateurs à suivre.

Recommandations au ministère et aux agences vérifiées

9 Mieux encadrer le développement de places en ressources intermédiaires et de type familial ainsi que les achats de places réalisés auprès des promoteurs privés afin notamment que le processus respecte la réglementation en vigueur.

10 Analyser la performance de chaque ressource d'hébergement en considérant le coût et les services rendus.

11 Favoriser les soins à domicile si cette option est la plus bénéfique et la plus économique.

Recommandation au ministère, aux agences et aux établissements vérifiés

4 Disposer de l'information suffisante à l'égard des besoins des usagers, des ressources d'hébergement, des services offerts et de l'accès à celles-ci.

Recommandations aux agences et aux établissements vérifiés

5 S'assurer que les établissements adaptent et développent les ressources d'hébergement en fonction des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie et voient à ce qu'elles reçoivent les services requis par leur condition.

6 Réserver les lits en centres d'hébergement et de soins de longue durée principalement aux personnes en lourde perte d'autonomie et ajuster l'offre de services pour répondre à leurs besoins.

7 Poursuivre la mise en place des mesures afin de diminuer les délais d'accès aux ressources d'hébergement.

8 S'assurer que le financement pour les différentes ressources d'hébergement considère davantage les besoins de la clientèle et les services requis.

14 S'assurer d'avoir un portrait de la qualité des ressources d'hébergement qui présente entre autres pour chaque installation les recommandations faites par différentes instances lors de contrôles ainsi que l'évolution de l'application des recommandations.

15 Diffuser aux citoyens de l'information sur la qualité des ressources d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Gestion des ressources d'hébergement** 9

Orientations et balises

Information de gestion

Utilisation des ressources d'hébergement

Offre de services

Accès aux ressources d'hébergement

Recommandations

2.2 **Financement des services d'hébergement** 19

Modes de financement

Coût des services

Contribution demandée à l'usager pour l'hébergement

Autres frais assumés par l'usager

Recommandations

2.3 **Contrôle de la qualité** 30

Mesures de contrôle

Portrait de la qualité et diffusion

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 35

Annexes et sigles 43

Équipe

Carole Bédard
Directrice de vérification
Josée Bellemare
Laurence Harvey
Éric Labbé
Rachel Mathieu
Sonya Pageau

1 Mise en contexte

1 Les services d'hébergement et de soins de longue durée ont pour but de répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. Au Québec, en 2010, 96,6 % des personnes de 65 ans et plus demeuraient dans leur domicile principal ou une résidence privée pour aînés, alors que 3,4 % d'entre elles utilisaient les services d'hébergement financés par le réseau de la santé et des services sociaux. Comme bien d'autres administrations publiques, le gouvernement du Québec doit satisfaire aux besoins d'une clientèle grandissante de personnes âgées en perte d'autonomie. Ainsi, de 2010 à 2031, le pourcentage de la population dans la tranche d'âge des 65 ans et plus passera de 15,3 à 26 %.

2 En 2010-2011, le MSSS a consacré près de 2,9 milliards de dollars aux services d'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie. Cette somme a notamment servi à financer la majorité des types d'hébergement. Seuls les CHSLD privés non conventionnés et les résidences privées ne reçoivent aucun financement gouvernemental.

3 Au 31 mars 2011, les personnes âgées disposaient d'au moins 46 390 places, situées dans différents types de ressources d'hébergement. L'information sur la répartition des places disponibles par région se trouve à l'annexe 2.

Ressources d'hébergement[1]	Type de propriété	Financement de l'État	Installations	Places[2]	Perte d'autonomie de l'usager ciblée
CHSLD	Public	✓	395	32 513	Lourde
	Privé conventionné	✓	66	6 554	
	Privé (partenariat public-privé)	✓	1	200	
	Privé non conventionné		47	n.d.[3]	
Ressources intermédiaires	Privé	✓	359	5 570	Modérée
Ressources de type familial	Privé	✓	163	976	Légère
Projets novateurs	Privé[4]	✓	32	577	Modérée et lourde

1. Le secteur privé offrait 123 717 unités locatives (d'une ou de plusieurs places) logeant des personnes âgées au 31 mars 2011. Elles ne sont pas considérées comme des ressources d'hébergement par le ministère, comme il est stipulé dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.
2. Les places excluent celles de la région du Nunavik et incluent l'hébergement d'adultes ayant un diagnostic psychiatrique.
3. Le ministère n'a pas l'information concernant le nombre de places dans les CHSLD privés non conventionnés.
4. Des organismes des secteurs communautaire et municipal peuvent aussi être propriétaires.

Source : MSSS.

4 Voici les principaux services fournis aux personnes hébergées : gîte et couvert, assistance, soutien, surveillance, réadaptation et soins infirmiers ainsi que services psychosociaux, pharmaceutiques et médicaux. Toutefois, les ressources d'hébergement diffèrent tant par l'étendue des services qui y sont offerts que par leur mode de gestion et de financement.

- Les CHSLD, privés ou publics, sont des milieux d'hébergement de type institutionnel en raison de leurs infrastructures et du type de services cliniques qu'ils assurent. Ils sont généralement réservés à la clientèle en lourde perte d'autonomie, qui a besoin de plus de services en intensité et en complexité.
- Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial sont, quant à elles, de type non institutionnel. Il s'agit de milieux de vie résidentiels adaptés aux personnes hébergées, qui leur permettent de demeurer dans la communauté. En plus du gîte et du couvert, elles offrent des services de soutien et d'assistance. C'est le CSSS qui dispense les soins à domicile.
- Les projets novateurs sont des nouvelles formules d'hébergement (publiques, communautaires, privées ou mixtes) qui assurent à des personnes en perte d'autonomie, traditionnellement orientées vers les CHSLD, une réponse adéquate à leurs besoins.

Rôles et responsabilités

5 La présente vérification a été effectuée auprès du MSSS, des agences de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et de Montréal et de 4 établissements, qui comprennent des installations de type CHSLD, soit les CSSS de la Vieille-Capitale, de Québec-Nord, Cavendish et de Dorval-Lachine-LaSalle. De plus, nous avons visité 13 ressources d'hébergement de différents types : des CHSLD publics, lesquels font partie des CSSS vérifiés, des CHSLD privés (conventionnés ou non), des ressources intermédiaires, des projets novateurs et une ressource de type familial. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

Près de 37 % des places d'hébergement à l'échelle provinciale font partie des deux régions visées par notre vérification.

Les CSSS proviennent de la fusion en 2004 de centres locaux de services communautaires (CLSC), de CHSLD et, dans la majorité des cas, d'un centre hospitalier.

6 L'encadrement législatif des services d'hébergement offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie provient principalement de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Voici les principaux rôles et responsabilités de ces acteurs (voir l'annexe 3 pour les rôles et responsabilités détaillés).

MSSS	Le MSSS : ▪ détermine les priorités, les objectifs et les orientations ; ▪ diffuse les orientations relatives aux standards d'accès, de qualité et d'efficience ; ▪ détermine la contribution exigée des usagers hébergés.
Agence	L'agence : ▪ alloue les budgets aux établissements, dont les CSSS et les CHSLD publics et privés conventionnés ; ▪ assure la cohérence des services offerts dans la région par les ressources intermédiaires, les ressources de type familial et les résidences privées pour aînés ; ▪ établit les modalités d'accès aux ressources intermédiaires et aux ressources de type familial ; ▪ délivre la certification à l'exploitant d'une résidence privée pour aînés.
CSSS	Le CSSS : ▪ alloue une rétribution aux ressources intermédiaires et aux ressources de type familial, selon les modalités prévues par le ministre ; ▪ assure la prestation de services de santé et de services sociaux de qualité ; ▪ procède au recrutement et à l'évaluation des ressources intermédiaires et des ressources de type familial ; ▪ alloue des sommes aux projets novateurs selon l'entente signée entre les parties.

2 Résultats de la vérification

7 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit la gestion des ressources d'hébergement, le financement des services et le contrôle de la qualité.

2.1 Gestion des ressources d'hébergement

8 Des orientations et des balises claires ainsi que de l'information de gestion adéquate et suffisante favorisent une gestion efficiente des ressources d'hébergement et la mise en place de ressources adaptées aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie.

Orientations et balises

9 Les soins et les services aux personnes âgées en perte d'autonomie peuvent être offerts à domicile. Toutefois, l'hébergement est préférable dans certains cas, notamment lorsque la personne a besoin de services d'une grande intensité ou encore lorsqu'elle n'a pas d'aidant naturel ou de réseau social.

10 C'est le ministère qui détermine les lignes directrices de l'organisation des services aux personnes âgées en perte d'autonomie et qui formule des orientations à cet égard. Il importe donc qu'il se prononce sur l'offre de services, tant en hébergement qu'à domicile, sur les critères d'accès à l'hébergement, sur les types de ressources à favoriser et sur les services dont les coûts seront partagés entre l'État et les usagers. Ces balises influencent directement le type et le nombre de ressources d'hébergement existantes et en développement, les coûts et les services offerts ainsi que l'accès équitable aux ressources et aux services.

Dans les autres provinces canadiennes, l'organisation des services diffère quant à la propriété des ressources d'hébergement : les entreprises privées et les organismes à but non lucratif détiennent la majorité des lits, alors que l'État se concentre sur les soins et les services de santé.

11 Les mesures prévues dans les orientations ministérielles et le plan d'action relatifs aux services d'hébergement tardent à s'implanter.

12 Au moment de notre vérification, deux documents ministériels fournissaient les lignes directrices guidant l'organisation des services aux personnes âgées : les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, publiées en 2001, et la politique de soutien à domicile *Chez soi : le premier choix*, adoptée en 2003. Le ministère a également déposé le plan d'action 2005-2010 sur les services aux aînés en perte d'autonomie, qui cible les actions à réaliser pour soutenir cette clientèle.

13 Ces documents fournissent des balises sur différents aspects, tels les services à domicile, le soutien aux aidants naturels et l'hébergement. Toutefois, les changements souhaités dans le réseau n'ont été apportés qu'en partie. En effet, bien que certaines normes aient été diffusées, plusieurs mesures prévues dans les orientations ministérielles et le plan d'action 2005-2010 ne sont toujours pas mises en œuvre. Selon notre analyse relative à un bilan provisoire du plan d'action réalisé par le ministère en avril 2011, 29 % des mesures concernant l'hébergement ne sont pas encore instaurées et 36 % ne le sont que partiellement. Voici la situation pour certaines balises importantes.

Balises	Déficiences
Définir l'offre de services par niveaux de perte d'autonomie	▪ Aucune balise précisant l'offre de services par profil d'autonomie[1] : services infirmiers, psychosociaux, de réadaptation, d'hôtellerie, d'assistance, etc.
Déterminer des critères d'accès par type d'hébergement selon le profil	▪ Critères non déterminés selon les profils d'autonomie
Préciser le taux d'hébergement	▪ Balises officielles pour les CHSLD désuètes ▪ Aucune balise pour les autres types d'hébergement
Implanter les réseaux de services intégrés pour les personnes âgées[2]	▪ Taux d'implantation provincial des différents mécanismes prévus il y a plus de 10 ans : 52 % (écarts variant de 19 à 84 % d'un CSSS à l'autre)
Définir les services financés par l'État et les usagers	▪ Services non précisés, notamment pour l'hôtellerie (ce qui comprend le gîte et le couvert)

1. La description des profils d'autonomie se trouve au paragraphe 17 et à l'annexe 4.
2. Les réseaux intégrés prévoient l'instauration de différents mécanismes, tels un guichet unique d'accès aux services et un système intégré d'évaluation des besoins.

Le taux d'hébergement représente le nombre de lits en fonction de la population de 65 ans et plus sur le territoire. Il sert à déterminer le nombre de places à offrir dans les régions.

Le réseau de services intégrés se définit comme un ensemble de partenaires publics, privés et communautaires offrant un continuum de services coordonnés à la population d'un territoire. Il est financièrement et cliniquement responsable de la santé et du bien-être de la population desservie.

Information de gestion

14 Afin d'effectuer une bonne planification et une gestion efficace des ressources d'hébergement, le réseau de la santé et des services sociaux doit avoir accès à de l'information de gestion pertinente, et les données recensées doivent être complètes et à jour. Ces conditions sont essentielles pour assurer l'adéquation entre les besoins et les services offerts.

15 Le ministère, les agences et les CSSS vérifiés ne disposent pas de toute l'information requise pour effectuer une gestion efficace des ressources d'hébergement.

16 En fait, ils n'ont pas de portrait à jour ni des personnes âgées en perte d'autonomie, qui inclut leur profil d'autonomie et leurs besoins, ni des services offerts par les établissements, ni de l'accès aux ressources d'hébergement. Les paragraphes qui suivent traitent de l'information de gestion requise par les entités vérifiées.

Type d'information de gestion	CHSLD	Autres types d'hébergement
Profil d'autonomie et besoins des personnes hébergées	Information non à jour	Information non recensée
Niveau de services offerts et taux de réponse aux besoins	Information partielle	Information non recensée
Accès aux ressources d'hébergement	Information partielle et non à jour	Information partielle

Profil d'autonomie et besoins des personnes hébergées

17 Le profil d'autonomie de la personne âgée indique le niveau de services dont elle a besoin. Il est déterminé lors de la demande d'hébergement et est mis à jour tant que la personne n'est pas admise. À la suite de son admission en CHSLD, son profil n'est plus actualisé. À moins de consulter le dossier clinique de chacun des usagers, il n'y a aucune information à jour sur le profil d'autonomie de l'ensemble de la clientèle hébergée. Cette information serait notamment utile à des fins d'allocation budgétaire et de planification des ressources. Ainsi, selon les travaux effectués à partir des données ministérielles, 27,7 % des usagers hébergés à Montréal et 25,2 % dans la Capitale-Nationale ont des évaluations qui datent de plus de cinq ans. Pour les autres types d'hébergement, l'information n'est pas recensée.

18 De plus, bien que le ministère ait adopté dès 2003 l'outil d'évaluation multiclientèle (OEMC) comme le système unique d'évaluation des besoins servant à déterminer le profil d'autonomie de la personne âgée, cet outil n'est pas toujours utilisé. Par exemple, dans la Capitale-Nationale, il a permis d'évaluer 83 % des personnes inscrites sur la liste d'attente pour une place d'hébergement, soit 795 des 962 personnes. Par contre, à Montréal, il n'a été employé que pour 6 des 2821 personnes y figurant, soit 0,2 %. Par ailleurs, lorsque la personne est admise dans une ressource intermédiaire, elle est réévaluée au moyen d'un autre outil, utilisé précisément dans ce type de ressources. Quand cette situation se produit, des évaluations peuvent être effectuées plusieurs fois, les résultats n'étant pas tous présentés sous la même forme (heures de soins, profil d'autonomie, niveau de services). En outre, il est difficile d'établir des équivalences entre eux.

Niveau de services offerts et taux de réponse aux besoins

19 Le ministère suit le niveau de services offerts dans les CHSLD seulement au moyen de deux indicateurs : les heures travaillées en soins infirmiers par jour-présence des usagers et celles travaillées en soins professionnels. Toutefois, cette information manque de précision pour les agences et les CSSS puisqu'elle est accumulée par établissement (CSSS) et non par installation (un CSSS comprenant souvent plusieurs CHSLD). Elle n'est pas non plus modulée en fonction des périodes de la journée (jour, soir, nuit) et des jours de la semaine, et ne donne pas de renseignements sur la qualification des employés. De plus, l'indicateur concernant les soins professionnels ne distingue pas les différentes professions (physiothérapeute, ergothérapeute, nutritionniste, etc.).

20 Le MSSS et les agences vérifiées ne disposent pas d'information concernant le taux de réponse aux besoins des usagers hébergés. Nous avons donc comparé le niveau de services offerts dans 25 CHSLD inclus dans les 4 CSSS vérifiés. À partir de l'information transmise par les CSSS vérifiés, nous avons calculé le taux de réponse en fonction des ressources en place et des besoins des personnes hébergées. Ce taux est d'environ 80 % pour 3 d'entre eux, alors qu'il est de moins de 65 % pour le quatrième CSSS. Nous jugeons cette évaluation prudente puisque les besoins considérés peuvent dater de plusieurs années.

Dans son rapport de 2001-2002, le Vérificateur général recommandait au MSSS de bien mesurer le taux de réponse aux besoins. Ce taux correspond au nombre d'heures de services fournis par rapport au nombre d'heures de services requis selon les caractéristiques relatives à l'autonomie fonctionnelle des usagers.

Accès aux ressources d'hébergement

21 Le MSSS manque d'information au sujet de l'accès aux différentes ressources d'hébergement. Les listes d'attente des deux régions visées comportent des lacunes et ne montrent pas le besoin réel de places par type d'hébergement. Les lacunes suivantes y ont été relevées :

- Ces listes contiennent des demandes d'hébergement fragmentaires ou non à jour. Ainsi, 35 % des demandes d'hébergement de personnes en attente depuis plus d'un an à Montréal et 9,6 % dans la Capitale-Nationale comportent soit une évaluation des besoins réalisée depuis plus de deux ans, soit des renseignements incomplets, telle la ressource vers laquelle elle sera dirigée.
- Les listes d'attente contiennent encore des noms ne devant pas y figurer. Le ministère, en collaboration avec les agences, épure actuellement ces listes puisque des dossiers s'y trouvent depuis plusieurs années.
- Les agences n'orientent pas toujours les usagers vers le bon type de ressources. Des personnes ayant fait l'objet d'une évaluation sont en attente d'une place dans un établissement destiné à une clientèle ayant une condition plus lourde que la leur. Par exemple, au 31 octobre 2011, 38,5 % des personnes en attente d'une place en CHSLD dans la région de Montréal et 48,7 % dans la région de la Capitale-Nationale avaient un profil d'autonomie plus léger que ceux associés à ce type d'hébergement. Dans la région de Montréal, les personnes considérées sont celles ayant besoin de moins de trois heures de soins puisque les profils ne sont pas utilisés. Dans la région de la Capitale-Nationale, ces personnes sont

celles ayant un profil inférieur à 10 (annexe 4). Notons que, pour cette même région, si tous les usagers ayant un profil de niveau 9 étaient également orientés vers un CHSLD, le pourcentage serait alors de 38,2 %.

- Les listes d'attente n'incluent pas les projets novateurs.

Utilisation des ressources d'hébergement

22 Le ministère reconnaît l'importance de développer des formules résidentielles adaptées aux besoins de la clientèle puisque c'est une mesure de son plan d'action 2005-2010 et de son plan stratégique 2010-2015. Bien qu'il n'ait pas publié de nouvelles balises officielles pour guider le développement des ressources d'hébergement, il s'est toutefois prononcé officieusement sur les balises relatives aux taux d'hébergement en CHSLD et en ressources intermédiaires, lesquelles sont véhiculées dans le réseau (voir tableau 1).

23 Les ressources d'hébergement existantes ne correspondent pas toujours aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie, ce qui entraîne parfois une utilisation inadéquate des ressources.

Les ressources d'hébergement doivent être réservées à des clientèles particulières et adaptées à leurs besoins.

24 Malgré les efforts déployés par les agences pour accroître la proportion de ressources intermédiaires, les régions de la Capitale-Nationale et de Montréal comportent un pourcentage important de places en CHSLD pour les personnes âgées en perte d'autonomie, mais peu de places en ressources intermédiaires. Le développement de ressources d'hébergement pour une clientèle moins lourde que celle des CHSLD permettrait aux personnes âgées ayant une perte d'autonomie plus légère d'avoir accès à un type d'hébergement plus approprié.

25 Au 31 mars 2011, les régions de la Capitale-Nationale et de Montréal affichaient des taux d'hébergement bien différents de ceux véhiculés par le ministère pour les CHSLD et les ressources intermédiaires (tableau 1).

Tableau 1 Taux d'hébergement au 31 mars 2011

	Capitale-Nationale		Montréal	
	Cible[1]	Réel	Cible[1]	Réel
CHSLD	2,80 %	3,17 %	3,22 %	4,91 %
Ressources intermédiaires	0,80 %	0,15 %	0,92 %	0,32 %

1. Les cibles provinciales peuvent être ajustées par région pour tenir compte notamment de la défavorisation de certains milieux. C'est le cas dans la région de Montréal, où les cibles ont été ajustées à la hausse. Pour la région de la Capitale-Nationale, la prise en compte du niveau de défavorisation des milieux n'a pas d'impact sur les cibles provinciales.

26 Actuellement, les usagers sont davantage hébergés selon la disponibilité des ressources plutôt qu'en fonction de leurs besoins. De façon générale, lors de l'évaluation, la personne est orientée vers une ressource d'hébergement si cette solution est jugée la plus adéquate pour les services dont elle a besoin. On doit considérer le profil d'autonomie de la personne, mais également d'autres facteurs, tels l'état de santé, le degré de perte d'autonomie, le milieu de vie actuel et le niveau de soutien familial. Lorsque la décision d'héberger la personne est

prise, le type de ressources choisi devrait correspondre à celui qui est considéré comme le plus approprié pour la personne. Concernant les profils d'autonomie, certaines agences, dont celle de Montréal, préconisent dans leurs politiques et procédures, tout en précisant que ce n'est pas le (seul) critère d'orientation à prendre en considération, que les personnes âgées ayant un profil d'autonomie de niveau 10 et plus (annexe 4) soient orientées vers les CHSLD, alors que celles ayant un profil de 6 à 9 le soient vers des ressources intermédiaires.

27 À titre d'illustration, nous avons comparé au cours de la dernière année (d'octobre 2010 à septembre 2011), dans les régions de la Capitale-Nationale et de Montréal, le nombre de personnes admises dans un CHSLD et celles qui correspondent aux critères d'orientation basés sur les profils d'autonomie. Or, parmi les personnes admises dans un CHSLD dans ces régions, plus du quart ont un profil d'autonomie inférieur à 10. Rappelons que, dans certaines situations, la décision peut être justifiée, mais qu'une analyse plus détaillée permettrait de déterminer les placements requis et ceux qui le sont moins.

28 Dans les cas où l'hébergement de personnes âgées en CHSLD n'était pas nécessaire, celles-ci auraient dû être dirigées vers une ressource plus légère. Comme le CHSLD est la ressource la plus coûteuse, il devrait être réservé aux personnes pour qui tout autre type d'hébergement n'est pas envisageable. Des économies importantes auraient pu être réalisées si les personnes admises en CHSLD, mais n'ayant pas le profil souhaité (10 et plus), avaient été orientées vers une ressource intermédiaire (tableau 2).

Tableau 2 Personnes admises dans un CHSLD sans le profil souhaité d'octobre 2010 à septembre 2011

	Personnes admises		Estimation des coûts supplémentaires[1]
	%	Nbre	M$
Capitale-Nationale	33,1[2]	413	13,3
Montréal	26,4[3]	414	13,4
Deux régions	**29,4**	**827**	**26,7**

1. Les coûts supplémentaires sont basés sur la différence entre le coût moyen d'une place en CHSLD et celui d'une place en ressources intermédiaires pour les installations visitées.
2. Ce taux considère les profils de niveau 9 et moins. Certaines personnes ayant un profil de niveau 9 pourraient être hébergées en CHSLD selon leur état général. Si toutes les personnes ayant ce profil étaient dans cette situation, le taux d'admission sans le profil souhaité serait de 24,8%. Les coûts supplémentaires seraient alors de près de 10 millions de dollars.
3. Puisque les profils sont peu utilisés dans la région de Montréal, le taux est établi en fonction des personnes admises qui ont besoin de moins de 3 heures de soins par jour.

29 À Montréal, une situation particulière fait en sorte que des personnes n'ayant pas le profil ciblé sont admises dans un CHSLD. Outre le fait que très peu de ressources intermédiaires sont disponibles, pour 29 % des lits en CHSLD (3 731 sur 12 836), les installations n'ont pas le personnel suffisant et les infrastructures nécessaires pour accueillir les usagers ayant un profil lourd, ce qui empêche d'utiliser des lits pour cette clientèle. Depuis 2008, l'agence rehausse le budget de plusieurs installations afin d'améliorer l'offre de services.

30 De plus, les places en ressources intermédiaires ne sont pas toujours utilisées par des personnes ayant le profil désiré. Selon les renseignements fournis par les quatre ressources visitées, 49 % des personnes qui y sont hébergées ont un profil d'autonomie plus léger que celui souhaité, soit de 6 à 9 (annexe 4). Ces résidents pourraient bénéficier de soins à domicile, à condition que ceux-ci soient disponibles dans leur région. En effet, l'accessibilité et l'intensité des soins à domicile de même que le type de services offerts varient d'une région à l'autre et d'un territoire à l'autre.

31 La non-disponibilité de ressources dans certains territoires et régions a un impact non seulement sur le coût payé par l'État, mais aussi sur celui déboursé par l'usager. En effet, des personnes ayant un profil d'autonomie semblable sont hébergées dans des types d'établissements différents, où la contribution demandée n'est pas la même, ce qui ne favorise pas l'équité entre les personnes âgées. À titre d'exemple, la contribution annuelle maximale d'une personne hébergée dans un CHSLD ou un projet novateur est de 19 980 dollars, tandis qu'elle est de 13 223 dollars dans une ressource intermédiaire, soit un écart de 51 %. Cet écart est toutefois modulé par les autres frais assumés par l'usager, qui diffèrent selon la ressource d'hébergement (section Contribution demandée à l'usager pour l'hébergement). Dans les six CHSLD visités, 31 % de la clientèle payait la contribution pour ce type d'hébergement, alors qu'elle avait un profil associé aux ressources intermédiaires. Cette proportion était de 50 % pour les projets novateurs. Les personnes hébergées en CHSLD ayant ce type de profil vivent dans un environnement moins adapté à leur situation.

D'autres administrations publiques, telle la France, ont opté pour un processus permettant aux personnes âgées de recevoir une allocation dont le montant varie en fonction de leur état, ce qui leur permet de choisir le type d'hébergement ou de recevoir des soins à domicile.

Offre de services

32 Les installations destinées à des clientèles semblables assurent des services d'intensité et de nature variables sans que les écarts aient été expliqués.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée

33 Le tableau 3 présente, pour les six CHSLD visités, le nombre d'usagers par employé affecté aux soins.

Tableau 3 Usagers par employé dans les six CHSLD (infirmières, infirmières auxiliaires et préposés aux bénéficiaires)

	Semaine			Fin de semaine		
	Jour	Soir	Nuit	Jour	Soir	Nuit
Nombre	4 ou 5	De 5 à 8	De 13 à 17	De 5 à 11	De 6 à 20	De 13 à 42
Variation	25 %	60 %	31 %	120 %	233 %	223 %

Source : Données fournies par les CSSS et les CHSLD vérifiés.

Le temps moyen disponible par usager est le temps de travail de tous les employés en place divisé par le nombre de résidents.

34 Quant au tableau 4, il montre le temps moyen quotidien par usager en fonction du personnel affecté aux soins dans les six CHSLD visités.

Tableau 4 Temps moyen quotidien[1] pour les soins par usager (intensité des services) dans les six CHSLD (en minutes)

	Infirmières	Infirmières auxiliaires	Préposés aux bénéficiaires	Total par installation	Variation
Semaine					
Jour	De 8 à 29	De 8 à 20	De 50 à 75	**De 78 à 102**	**31 %**
Soir	De 4 à 29	De 0 à 19	De 30 à 49	**De 52 à 85**	**63 %**
Nuit	De 2 à 13	De 0 à 8	De 8 à 30	**De 24 à 32**	**33 %**
Fin de semaine					
Jour	De 4 à 11	De 0 à 20	De 26 à 75	**De 37 à 86**	**132 %**
Soir	De 4 à 11	De 0 à 19	De 16 à 49	**De 21 à 64**	**214 %**
Nuit	De 2 à 5	De 0 à 8	De 3 à 30	**De 10 à 32**	**220 %**

1. À des fins de comparaison, le temps moyen quotidien a été calculé en fonction d'un quart de travail de 7 heures. Dans les faits, il peut varier en moyenne de 7 à 8 heures selon le type de personnel.

Source : Données fournies par les CSSS et les CHSLD vérifiés.

Les écarts relatifs aux niveaux de services ne sont pas nouveaux. En 2001-2002, le Vérificateur général recommandait de s'assurer que, pour répondre à un même besoin, les services offerts aux usagers sont comparables quant à leur disponibilité et à leur intensité.

35 Les écarts entre les installations quant au nombre d'usagers par employé et au temps moyen disponible par usager sont notables. Toutefois, les profils d'autonomie ne peuvent expliquer ces écarts puisqu'ils ne sont pas à jour. Par ailleurs, les installations qui offrent le plus de services la semaine ne sont pas les mêmes que celles qui en fournissent davantage la fin de semaine.

36 Les jours de semaine, le temps moyen disponible par usager atteint 102 minutes dans un CHSLD, alors qu'il est de 37 minutes dans un autre les jours de fin de semaine, soit une variation de 176 %. D'ailleurs, dans 2 des 6 installations, le nombre d'employés est d'au moins 1,5 fois plus élevé les jours de semaine que ceux de fin de semaine. Dans un CHSLD, il y a 112 usagers pour une infirmière les jours de fin de semaine, tandis qu'en semaine le nombre est de 28. Par ailleurs, les nuits de fin de semaine, le nombre d'usagers par employé varie considérablement d'une installation à l'autre, soit de 223 %.

37 D'autre part, la qualification du personnel et les services offerts sont variables dans les 6 CHSLD visités :

- Des différences importantes existent dans la composition des groupes d'employés alors que chacun d'eux exerce des fonctions précises (annexe 5). Le ratio d'infirmières par rapport aux infirmières auxiliaires varie de 25 à 77 % les jours de semaine et de 20 à 100 % le soir. La proportion du personnel infirmier par rapport aux préposés aux bénéficiaires se situe, quant à elle, de 26 à 36 % les jours de semaine et de 5 à 38 % les jours de fin de semaine.
- Par ailleurs, le temps moyen quotidien disponible pour les services professionnels par résident est variable. En moyenne, de 12 à 39 minutes sont consacrées à chaque personne hébergée pour l'ensemble des spécialités (ergothérapeute, physiothérapeute, nutritionniste, etc.).

Autres ressources d'hébergement

38 Le temps disponible par usager et la qualification du personnel sont aussi variables dans les autres types de ressources (ressources intermédiaires et projets novateurs). Le tableau 5 présente le temps moyen quotidien par usager dans les six installations visitées (quatre ressources intermédiaires et deux projets novateurs). Notons que ces deux catégories accueillent des clientèles semblables.

Tableau 5 Temps moyen quotidien pour les soins par usager dans les autres ressources d'hébergement (en minutes)

	Infirmières		Infirmières auxiliaires		Sous-total – personnel infirmier		Préposés aux bénéficiaires		Total	Variation
Semaine										
Jour	De 7 à 20	■	De 3 à 11	◧	De 10 à 21	■	De 33 à 53	■	**De 44 à 73**	**66 %**
Soir	20	□	De 3 à 11	◧	De 3 à 20	◧	De 12 à 53	■	**De 12 à 73**	**508 %**
Nuit	20	□	De 9 à 12	◧	De 9 à 20	◧	De 9 à 19	■	**De 12 à 39**	**225 %**
Fin de semaine										
Jour	De 9 à 20	◧	De 3 à 11	◧	De 3 à 20	◧	De 33 à 47	■	**De 33 à 67**	**103 %**
Soir	20	□	De 3 à 11	◧	De 3 à 20	◧	De 12 à 53	■	**De 12 à 73**	**508 %**
Nuit	20	□	De 9 à 12	◧	De 9 à 20	◧	De 12 à 19	■	**De 12 à 39**	**225 %**

□ Seule une installation a ce type de personnel.

◧ De 2 à 4 installations ont ce type de personnel.

■ Les 6 installations ont ce type de personnel.

Source : Données fournies par les CSSS, les ressources intermédiaires et les projets novateurs visités.

39 Ces données font ressortir que des personnes âgées hébergées dans certaines ressources risquent de bénéficier de moins de services comparativement à d'autres usagers. Le temps disponible influence directement l'intensité des services rendus : accompagnement pour les repas, hygiène personnelle, surveillance de la condition de la personne, etc.

- Le temps moyen disponible par usager varie jusqu'à 66 % les jours de semaine et jusqu'à 103 % les jours de fin de semaine entre les différentes installations visitées.
- Deux des six installations n'ont pas de personnel infirmier la fin de semaine. Le soir et la nuit, aucune infirmière ne travaille dans cinq des six installations.
- Les services professionnels (ergothérapeute, physiothérapeute, nutritionniste, etc.) sont parfois peu accessibles. Dans 5 des 6 installations, le temps moyen quotidien par usager varie de 7 à 29 minutes et les services diffèrent. Par exemple, une seule installation a une nutritionniste alors que c'est un service important pour les personnes âgées. Dans une autre installation, il n'y a pas de services professionnels sur une base régulière. Le CSSS peut toutefois les offrir sur demande.

Accès aux ressources d'hébergement

40 Au Québec, la personne orientée vers une ressource d'hébergement choisit son installation. Si aucune place n'est disponible dans celle-ci et que sa condition ne lui permet pas de demeurer à domicile, elle peut être temporairement hébergée dans une autre installation. Elle est alors inscrite sur une liste d'attente pour une place dans la ressource de son choix. Le nombre et le type de ressources disponibles de même que la variabilité de l'offre de services dans les différentes installations ont une influence sur l'accessibilité des ressources d'hébergement. Dans les régions de la Capitale-Nationale et de Montréal, celle-ci diffère considérablement selon la ressource d'hébergement. Certaines sont très populaires et les personnes optant pour celles-ci doivent attendre plus longtemps. Par exemple, dans la Capitale-Nationale, les délais pour une place en CHSLD varient de 5 à 49 mois selon la ressource visée, alors que le délai moyen d'attente y est de 13 mois. À Montréal, ce dernier est de 7 mois.

41 [La difficulté d'accès des personnes âgées aux ressources d'hébergement est une des causes de l'engorgement des urgences. Cette clientèle occupe des lits de courte durée dans les hôpitaux lorsqu'elle est en attente d'une place d'hébergement.] Depuis les dernières années, bien que les agences et les établissements aient mis en œuvre différentes mesures, telle la création de lits transitoires par l'achat de places dans les résidences privées, la situation ne semble pas se résorber. Le nombre de jours-présence dans les hôpitaux par les personnes âgées en attente d'une place d'hébergement a augmenté de 21 % de 2006-2007 à 2009-2010 pour l'ensemble de la province (tableau 6).

Tableau 6 Jours-présence dans les lits d'hôpitaux des personnes âgées en attente d'une place

	2006-2007	2009-2010
Capitale-Nationale	37 040	67 569
Montréal	110 007	114 184
Province	**335 738**	**406 575**

Source : MSSS.

42 La région de la Capitale-Nationale a vu le nombre de jours-présence dans les lits d'hôpitaux augmenter considérablement (82 %), comparativement à celle de Montréal (4 %). Bien que le ministère ne soit pas en mesure de chiffrer les coûts supplémentaires engendrés par l'utilisation d'un lit de courte durée par une personne en attente d'hébergement, il reconnaît qu'il y a un impact financier.

Recommandations

43 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1. **Mettre à jour ses orientations relatives à l'hébergement des personnes âgées et mettre en œuvre un nouveau plan d'action qui comprend des échéanciers et des indicateurs précis.**
2. **Assurer un suivi rigoureux des mesures à implanter qui découlent des orientations ministérielles et du plan d'action se rapportant à l'hébergement des personnes âgées.**
3. **S'assurer de l'utilisation d'un système unique d'évaluation des besoins de la clientèle pour tous les types d'hébergement.**

44 La recommandation suivante s'adresse au ministère, aux agences et aux établissements vérifiés.

4. **Disposer de l'information suffisante à l'égard des besoins des usagers, des ressources d'hébergement, des services offerts et de l'accès à celles-ci.**

45 Les recommandations suivantes s'adressent aux agences et aux établissements vérifiés.

5. **S'assurer que les établissements adaptent et développent les ressources d'hébergement en fonction des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie et voient à ce qu'elles reçoivent les services requis par leur condition.**
6. **Réserver les lits en centres d'hébergement et de soins de longue durée principalement aux personnes en lourde perte d'autonomie et ajuster l'offre de services pour répondre à leurs besoins.**
7. **Poursuivre la mise en place des mesures afin de diminuer les délais d'accès aux ressources d'hébergement.**

2.2 Financement des services d'hébergement

46 Depuis l'instauration en 1975 du Programme de contribution financière des adultes hébergés, le coût des services d'hébergement est partagé entre l'État et les usagers.

Modes de financement

47 Les modes de financement des services d'hébergement comportent des disparités et ne tiennent pas suffisamment compte des besoins de la clientèle et des services requis. De plus, le processus d'attribution des contrats pour de tels services ne respecte pas toujours la réglementation.

Plusieurs méthodes relatives au partage des coûts entre l'État et les usagers sont préconisées dans les différentes administrations publiques. Par exemple, notons le paiement variable en fonction des revenus ou des avoirs, avec plafond variable, et le taux unique pour tous.

48 Les types d'hébergement font l'objet de différents modes de financement.

Types d'hébergement	Modes de financement (provenance)
CHSLD publics	Budget historique indexé (établissement)
CHSLD privés conventionnés	Rétribution accordée au promoteur en trois volets : clinique, administratif (inclut le fonctionnement des installations) et immobilier (agence)
Ressources intermédiaires[1]	Rétribution quotidienne calculée en fonction de l'un ou l'autre des paramètres suivants (établissement) : ▪ niveau de services associé à la condition de chacun des usagers ; ▪ moyenne des niveaux de services de la clientèle hébergée.
Ressources de type familial[1]	Rétribution quotidienne basée sur le niveau de services associé à la condition de chacun des usagers (établissement)
Achats de places et projets novateurs[1]	Financement non encadré (agence ou établissement)

1. En plus des sommes allouées à ces ressources, les CSSS assument les coûts pour l'ensemble des soins et des services professionnels non offerts par celles-ci.

49 Des déficiences soulevées lors de notre vérification sont présentées ci-après pour chaque type d'hébergement.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée publics

D'autres administrations publiques, telles [l'Alberta] et [l'Australie], allouent les sommes en fonction des besoins.

50 Comme la clientèle des CHSLD publics tend à s'alourdir, le budget historique indexé ne permet pas de considérer les besoins des usagers. Le ministère n'alloue pas directement les budgets aux établissements. Ce sont plutôt les agences qui distribuent les allocations budgétaires à ceux-ci ainsi qu'aux organismes communautaires. À moins d'une exception, ces budgets sont généralement reconduits de façon historique. Par la suite, les établissements répartissent le budget reçu de l'agence entre leurs installations. Les quatre CSSS vérifiés accordent les budgets à leurs CHSLD sur une base historique.

51 Puisque les agences ne connaissent pas les ressources financières requises pour répondre aux besoins des usagers et le budget alloué à chaque installation, ils ignorent dans quelle mesure les sommes attribuées aux CHSLD permettent de satisfaire aux besoins des personnes hébergées.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée privés conventionnés

52 Les ententes conclues avec les promoteurs des CHSLD privés conventionnés sont à long terme et se renouvellent automatiquement.

53 Les trois volets financés par les agences – clinique, administratif (inclut le fonctionnement des installations) et immobilier – le sont de façon différente. Voici ce que nous avons relevé pour le volet administratif :

- Les fonds accordés sont une reconduction indexée d'une somme historique.
- Des écarts allant jusqu'à 77 % par lit dressé, soit de 22 374 à 39 625 dollars annuellement, existent entre les établissements pour des services similaires. Selon le MSSS, la superficie des bâtiments explique en partie ces écarts. Toutefois, celui-ci n'a effectué aucune analyse de coûts par établissement afin de déterminer les causes des variations et de juger de leur pertinence.

Pour le volet clinique, une protection est accordée aux heures de soins à dispenser. Si le promoteur effectue moins d'heures que celles prévues, il doit rembourser les sommes versées pour les heures de soins non travaillées. S'il fait des heures supplémentaires, elles ne lui sont pas payées.

Pour le volet immobilier, le financement est calculé en fonction de la valeur de l'immeuble et d'un taux de rendement.

Ressources intermédiaires et ressources de type familial

54 Pour les services d'assistance, le gîte et le couvert, les sommes accordées aux ressources intermédiaires et de type familial sont basées sur une échelle de rétribution en fonction du niveau de services, lequel varie selon le degré de perte d'autonomie de l'usager. Les soins cliniques, quant à eux, sont dispensés par le personnel du CSSS. L'application de ce mode de financement présente toutefois des faiblesses.

- Les sommes allouées pour chacun des niveaux de services ont été établies au début des années 2000 et sont indexées annuellement, sans autre réévaluation. Le ministère n'a pas été en mesure d'effectuer un rapprochement entre la rétribution versée à la ressource et les services à rendre aux personnes hébergées.
- Le mode de financement n'est pas toujours respecté. Par exemple, l'agence de Montréal accorde généralement à toutes les ressources intermédiaires une rétribution de 90,33 dollars par personne hébergée par jour, peu importe le profil réel de la clientèle. Cette somme est parmi les plus élevées de l'échelle de rétribution. Ainsi, pour une ressource intermédiaire visitée, cela se traduit par un versement mensuel moyen excédentaire de 41 342 dollars pour 27 résidents, soit 126 % de plus que la rétribution qui aurait dû lui être versée si le mode de financement avait été appliqué selon les normes. L'agence de Montréal aurait pu réaliser une économie annuelle de 496 104 dollars si elle avait respecté l'échelle de rétribution, soit l'équivalent de 33 places. Par ailleurs, elle alloue une somme quotidienne supplémentaire de 13 dollars par usager si le promoteur possède une construction neuve, sans que la réglementation prévoie ce type de clause. Si l'on considère le nombre actuel de places qui font l'objet de cette allocation, celle-ci représente près de 4 millions de dollars annuellement.

55 Outre le mode de financement, les contrats ne sont pas toujours attribués aux ressources intermédiaires dans le respect de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (2008). L'application de la loi pour ces ressources d'hébergement permettrait notamment de laisser une chance égale à tous les promoteurs. Différentes pratiques ont été observées à cet égard.

- À Montréal, les 2 CSSS vérifiés n'ont pas lancé d'appels d'offres publics auprès de promoteurs privés avant l'attribution des 5 contrats signés depuis les 5 dernières années. En 2009, l'agence avait demandé aux CSSS de la région de présenter des projets de développement de places en ressources intermédiaires, ce qui a été fait. Cet exercice ne peut toutefois être considéré comme une procédure d'appel d'offres puisqu'il ne respecte pas les règles prévues.
- Dans la Capitale-Nationale, le seul contrat négocié avec une ressource intermédiaire dans les 5 dernières années a fait l'objet d'un appel d'offres. Toutefois, le contrat n'était pas encore signé étant donné les négociations toujours en cours, et ce, 6 mois après l'arrivée des résidents.

Dans la région de Montréal, l'ajout de 1 176 places en ressources non institutionnelles (autres que les CHSLD) est prévu dans les 3 prochaines années.

Achats de places

56 Les achats de places servent notamment au désengorgement des urgences. Chaque agence ou établissement peut négocier des ententes de gré à gré avec des promoteurs pour l'achat de services ou de lits. Les achats sont principalement réalisés auprès de CHSLD privés, de ressources intermédiaires et de résidences privées. Au 30 septembre 2011, le ministère estimait le nombre de places achetées à 1 724. Il ne connaît toutefois pas le coût de ces places dans les régions. Voici les 3 principales déficiences qui ont été relevées :

- Contrat d'une valeur de 6,5 millions de dollars par année sur 20 ans pour l'achat de 116 places d'hébergement lors d'une situation d'urgence. En 2007, l'agence de la Capitale-Nationale a signé une entente avec un promoteur privé pour l'achat de places d'hébergement. Compte tenu de l'engorgement des salles d'urgence, elle n'a pas lancé d'appel d'offres, soutenant qu'il s'agissait d'une situation urgente. Le contrat signé dans un tel contexte aurait dû se limiter à une période de temps plus restreinte, étant donné que la situation d'urgence était invoquée. Par la suite, l'agence aurait dû procéder à un appel d'offres afin de trouver une solution permanente. Cela n'a pas été fait puisque le contrat initial est de 20 ans. Par ailleurs, aucun rapport détaillant les raisons du recours à cette mesure n'a été présenté au conseil d'administration, alors qu'il était requis dans le cadre de gestion financière de l'agence. Selon cette dernière, le dossier avait été porté à la connaissance du conseil d'administration.

- Absence d'appel d'offres public pour de nouvelles ententes avec le même promoteur. L'agence de la Capitale-Nationale a signé une nouvelle entente quelques mois plus tard (2008) avec le même promoteur pour remplacer l'entente initiale et une autre a été conclue en 2011 pour modifier celle de 2008. Chaque fois, les changements apportés, soit l'augmentation du nombre de places (ajout de 58 lits en 2008 et de 82 lits en 2011) et du tarif journalier (hausse de près de 25 % du tarif quotidien en 2011), ont modifié de façon importante la valeur totale du contrat précédent (accroissement de 50 % en 2008 et de 83 % en 2011). Selon la réglementation en vigueur et les bonnes pratiques de gestion, l'agence aurait dû lancer un appel d'offres public pour chacune de ces 2 ententes afin d'obtenir le meilleur prix et de favoriser la saine concurrence. À titre indicatif, le contrat en vigueur s'élève annuellement à près de 18 millions de dollars.
- Absence de balise ministérielle pour guider la négociation des prix des services achetés dans des résidences privées. Dans la région de la Capitale-Nationale, les prix payés sont variables selon la résidence. Par exemple, un CSSS débourse 75 % de plus dans une résidence que le prix moyen payé dans l'ensemble des autres résidences avec lesquelles il a négocié des ententes pour le même type de clientèle. À Montréal, deux prix sont fixés pour l'achat de places : un pour les usagers ayant un profil correspondant à la clientèle des CHSLD et un second pour les personnes ayant un profil associé aux ressources intermédiaires. Le prix n'est toutefois pas modulé en fonction du profil des personnes hébergées, comme c'est le cas pour les ressources intermédiaires.

Le prix d'une place devrait être modulé en fonction du profil des personnes hébergées et des services réellement rendus. Cette logique justifie l'échelle de rétribution pour les ressources intermédiaires.

Coût des services

57 Les agences et les CSSS vérifiés considèrent peu la dimension économique lorsqu'ils choisissent le type d'hébergement ou le mode de prestation des services. De plus, le ministère n'a pas calculé le coût complet de chaque type d'hébergement afin d'orienter les choix effectués.

58 Dans les CSSS vérifiés, l'hébergement et les soins à domicile sont gérés par des directions différentes ayant des budgets distincts. Le choix du mode de prestation des services, soit à domicile ou en hébergement, n'est pas nécessairement optimal. En voici des exemples :

- Dans un CSSS, les services à domicile cessent lorsqu'ils s'élèvent à plus de 16 000 dollars annuellement pour un usager. Toutefois, il y a une exception : le montant peut atteindre 33 000 dollars pour un maximum de 34 bénéficiaires. Si la personne âgée a des besoins supplémentaires qui font augmenter le coût des services offerts à un montant supérieur au seuil fixé, elle est orientée vers une ressource d'hébergement et cesse de recevoir des soins à domicile. En plus d'avoir un effet sur la qualité de vie de la personne, cette décision a une incidence financière notable.

L'État devra maintenant assumer des frais supplémentaires pour sa part du coût des services d'hébergement. Par exemple, pour une personne requérant des services dont le coût dépasse de 1 000 dollars le seuil fixé, ce CSSS mettra fin au service de soutien à domicile et orientera la personne vers une ressource d'hébergement. Les frais supplémentaires ne seront plus de 1 000 dollars par an pour le gouvernement, mais de 12 335 dollars si la personne est orientée vers une ressource intermédiaire et de 36 853 dollars si elle est hébergée en CHSLD.

- Dans un autre établissement, les besoins des personnes demeurant à domicile ne sont que minimalement satisfaits au profit du plus grand nombre. En raison d'un budget limité, cet établissement n'offre souvent que des services de base. Cette pratique peut entraîner une perte d'autonomie plus rapide de l'usager, un engorgement des hôpitaux ou encore le recours accéléré à l'hébergement dans une installation publique ou une résidence privée.

L'analyse financière permet d'orienter l'offre de services en fonction à la fois des besoins de la clientèle et des solutions les plus économiques.

59 Par ailleurs, le MSSS et les agences vérifiées ne font pas d'analyse financière et ne comparent pas la performance des CHSLD. Ces entités ainsi que les CSSS vérifiés ne calculent pas le coût d'une place par CHSLD. En fait, depuis la création des CSSS en 2004, l'information financière par installation est difficilement accessible.

60 Pour ce qui est des coûts de chaque formule d'hébergement, seul le coût moyen d'une place en CHSLD est évalué par le ministère. En 2011, il était de 71 699 dollars et représentait le coût brut avant la déduction de la contribution de l'usager. Toutefois, c'est une estimation pour l'ensemble des établissements et tous les coûts engagés ne sont pas pris en compte, dont les dépenses liées au financement des immobilisations et de l'amortissement ainsi que celles assumées par d'autres ministères ou organismes centraux, comme la part de l'employeur dans les régimes de retraite.

61 Afin d'illustrer la grande diversité des coûts associés à une place en ressources d'hébergement, nous avons compilé l'information fournie à notre demande par les 4 CSSS vérifiés et les 13 installations visitées. Le tableau 7 montre le coût le moins élevé et celui le plus élevé de ces ressources, par type de ressources. Notons que les installations sont regroupées en fonction de la perte d'autonomie de la clientèle et que le nombre limité d'installations considérées ne permet pas une extrapolation des résultats.

Tableau 7 Coût annuel d'une place dans les ressources d'hébergement par type de clientèle (en dollars)

	Perte d'autonomie						
	Lourde			Modérée			Légère
	CHSLD publics[1]	CHSLD privés conventionnés[1]	Achats de places[2]	Ressources intermédiaires	Projets novateurs	Achats de places[2]	Ressource de type familial
Ressources considérées	23[3]	2	s.o.	4	2	s.o.	1
Coût brut[4]	De 61 551 à 90 820	De 76 468 à 90 684	De 33 787 à 70 270	De 27 945 à 42 600	De 47 683 à 51 814	De 28 085 à 48 585	22 186
Coût net[5]	De 41 571 à 70 840	De 60 681 à 74 723	De 13 807 à 50 290	De 14 722 à 29 377	De 27 703 à 31 834	De 8 105 à 28 605	12 149

1. Les coûts n'incluent pas les dépenses liées au financement des immobilisations et de l'amortissement ainsi que celles assumées par d'autres ministères ou organismes centraux.
2. Les sommes représentent les coûts payés par les agences et les établissements vérifiés.
3. Les 23 CHSLD sont des installations qui font partie des 4 CSSS vérifiés.
4. Le coût brut inclut le coût payé par l'État et le coût maximal déboursé par l'usager. Il correspond au coût le moins élevé et à celui le plus élevé des ressources considérées.
5. Le coût net représente le coût brut pour l'État moins la contribution maximale de l'usager.

62 Les variations de coûts sont importantes pour les ressources considérées, tant entre les divers types de ressources qu'à l'intérieur d'une même catégorie. Pour la clientèle en lourde perte d'autonomie hébergée en CHSLD, des variations de plus de 79 % (41 571 et 74 723 dollars) existent entre le coût net le moins élevé et celui le plus élevé. Pour la clientèle en perte d'autonomie modérée des ressources intermédiaires et des projets novateurs visités, ces variations sont plutôt de l'ordre de 116 % (14 722 et 31 834 dollars).

Contribution demandée à l'usager pour l'hébergement

63 Le gouvernement du Québec considère qu'il est juste et raisonnable que la personne hébergée contribue aux frais de son hébergement pour une somme équivalant à ce qu'elle débourserait si son état de santé lui permettait de demeurer à domicile. En 2010-2011, pour le réseau public, la contribution des usagers représentait un revenu de 698 millions de dollars.

64 Pour les places en CHSLD, en ressources intermédiaires et en ressources de type familial, le MSSS détermine la contribution de l'usager par règlement et l'indexe annuellement. Depuis 1997, c'est la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) qui a le mandat d'établir la contribution qui sera payée par l'usager hébergé en CHSLD et en ressources intermédiaires selon les règles édictées par le ministère. L'usager peut faire une demande à la RAMQ pour que sa contribution soit diminuée si ses revenus sont insuffisants. Pour les ressources de type familial, la contribution est gérée par le CSSS.

La contribution, qui représente le gîte et le couvert, repose sur des critères qui tiennent compte de la juste responsabilité de l'adulte quant à ses frais de subsistance, à son droit de conserver une part équitable des revenus provenant de son capital et à ses charges familiales.

65 Outre l'indexation annuelle, la contribution demandée à l'usager hébergé en CHSLD ainsi que les règles servant à l'établir n'ont pas été revues depuis plus de 15 ans. En outre, le lien entre la contribution et les coûts des services n'a pas été démontré.

66 Le MSSS n'a pas défini clairement la notion de gîte et de couvert et n'a pu nous démontrer que les contributions exigées des personnes hébergées dans un CHSLD couvraient ces frais. Publiée en 2009, la *Politique de financement des services publics* du ministère des Finances du Québec prévoit pourtant que les ministères et organismes doivent évaluer le coût des services offerts aux usagers et déterminer une cible d'autofinancement afin d'établir leur tarification.

67 À l'aide des données du ministère, nous avons déterminé la part des frais liés au gîte et au couvert assumés par les usagers hébergés dans un CHSLD public en 2011. Ces frais mensuels sont de 2 147 dollars par usager, alors que la contribution maximale demandée est de 1 665 dollars, soit un écart de 482 dollars par mois (29 %).

La proportion de la clientèle hébergée qui paie la contribution maximale est en hausse depuis les dernières années. En CHSLD, elle est passée de 53 % en 2002 à 61 % en 2011. En ressources intermédiaires, elle est passée de 81 à 87 % pour ces mêmes années.

68 Par comparaison, les personnes recevant du CSSS des soins de santé dans une résidence privée doivent assumer la totalité des coûts associés au gîte et au couvert.

69 Parmi les personnes hébergées dans le réseau public, 61 % paient la contribution maximale. Si celles-ci déboursaient le coût réel du gîte et du couvert, soit 2 147 dollars, et que l'on supposait que seulement 50 % de la clientèle pouvait payer cette contribution, la récupération serait de 111 millions de dollars. Cette somme pourrait notamment servir à augmenter l'offre de services à la clientèle sans pénaliser les personnes moins nanties, puisque celles-ci bénéficient d'une exonération.

70 À titre comparatif, les données suivantes font ressortir que le Québec est la province qui demande la plus basse contribution des usagers. Notons qu'en plus de la contribution pour l'hébergement, 4 des 10 provinces exigent la totalité (Nouvelle-Écosse et Saskatchewan) ou une partie (Terre-Neuve-et-Labrador et Île-du-Prince-Édouard) des coûts des médicaments.

Province	Contribution mensuelle en CHSLD en 2011 (en dollars)
Nouvelle-Écosse	3 011
Colombie-Britannique	2 932
Nouveau-Brunswick	2 890
Terre-Neuve-et-Labrador	2 800
Manitoba	2 233
Ontario	2 167
Île-du-Prince-Édouard	2 108
Saskatchewan	1 909
Alberta	1 700
Québec	1 665

Source : Sites Internet gouvernementaux.

71 La contribution n'est pas réglementée pour les projets novateurs. Dans les deux installations visitées, la contribution demandée est celle des CHSLD, alors que les services offerts s'apparentent plus à ceux des ressources intermédiaires. Toutefois, contrairement aux usagers hébergés dans un CHSLD, ceux qui le sont dans un projet novateur ont droit à un crédit d'impôt annuel pour le maintien à domicile, qui peut représenter jusqu'à 3896 dollars. Même avec le crédit d'impôt, la contribution dans les deux projets novateurs visités est supérieure de 21,6 % à celle exigée en ressources intermédiaires, type de ressources qui pourraient héberger la clientèle de ces projets novateurs.

Un crédit d'impôt annuel pour le maintien à domicile est accordé aux personnes âgées de 70 ans et plus demeurant à domicile ou hébergées dans une résidence privée.

72 Concernant l'hébergement en ressources intermédiaires et en ressources de type familial, les contributions demandées n'ont pu être expliquées. Celles-ci mériteraient également d'être révisées afin que soit assurée l'équité entre les personnes âgées.

73 En plus des contributions, nous avons examiné les sommes prises en compte dans les calculs d'exemption et d'exonération lorsqu'une personne demande une diminution de la contribution pour son hébergement dans un CHSLD ou une ressource intermédiaire. Les sommes sont basées sur le *Règlement sur l'aide sociale* de 1983. Le ministère ne les a jamais mises à jour, même si ce règlement a été remplacé depuis par celui sur l'aide aux personnes et aux familles. Ainsi, les montants considérés dans le calcul des exemptions pour la résidence et les liquidités sont toujours de 40 000 et de 2500 dollars, alors qu'ils sont de 90 000 et de 5000 dollars dans le nouveau règlement.

Parmi les exemptions, notons celles pour les liquidités, les autres biens mobiliers ou immobiliers et la résidence principale.

74 La méthode de calcul crée des iniquités selon les avoirs ou la situation familiale de la personne (annexe 6). Par exemple, les notions de conjoint de fait et de séparation de fait ne sont pas reconnues : des personnes présentant une situation similaire auront des contributions différentes selon leur état matrimonial. Une personne qui est conjointe de fait paiera souvent plus cher qu'une personne mariée. En outre, la contribution établie dépendra de la nature des avoirs de l'individu. Ainsi, pour un même avoir net de 76 000 dollars, la personne âgée paiera mensuellement 1 665 dollars si cette valeur est dans un placement, 415 dollars si elle est dans une propriété et 325 dollars si elle correspond à la valeur de rachat d'une police d'assurance vie. L'écart peut donc aller jusqu'à 412 %.

75 Par ailleurs, la RAMQ ne dispose pas du pouvoir légal nécessaire pour assurer un traitement équitable à tous les usagers dans le cas d'une disposition de biens sans juste considération. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le ministre ou l'établissement peut intenter une action en recouvrement contre toute personne ayant disposé de ses biens dans les 2 années précédant son hébergement. En l'absence de disposition dans un règlement d'application qui viendrait déléguer ce pouvoir à la RAMQ, celle-ci ne peut appliquer cet article de loi au moyen de mesures administratives, et ce, bien qu'elle recense régulièrement des dossiers dans lesquels les règles n'ont pas été respectées. Le MSSS et les 4 CSSS vérifiés n'ont, quant à eux, jamais intenté de poursuites à cet égard. Pour illustrer l'iniquité, donnons l'exemple d'une personne qui, moins de 24 mois avant son admission dans un CHSLD, encaisse un placement de 100 000 dollars et en fait don à ses enfants. Cette personne indique ensuite la cession sur le formulaire relatif au calcul de la contribution transmis à la RAMQ. Cette dernière ne peut intenter de recours et calcule la contribution selon l'avoir de l'individu au moment de son admission, sans tenir compte de la cession faite sans juste considération avant son admission. La personne âgée aura alors droit à une réduction pouvant aller jusqu'à 80 % et paiera 325 dollars par mois plutôt que 1 665 (annexe 6, cas numéro 1).

76 Le MSSS est au courant des déficiences relevées, car il a collaboré à des projets de mémoire produits (avec) la RAMQ, dans lesquels des modifications étaient proposées pour corriger les lacunes décelées. De plus, cette dernière a produit une étude en 2005, qui contient des propositions de modifications réglementaires relatives à la contribution des personnes hébergées. Même si le ministère avait inclus dans son plan d'action 2005-2010 une mesure portant sur l'harmonisation et la simplification de la contribution, aucun correctif n'y a encore été apporté. Par ailleurs, il n'existe plus de mécanisme de coordination continu entre le MSSS et la RAMQ, lequel était pourtant prévu dans l'entente entre les deux parties et lors de la mise en œuvre du plan d'action 2005-2010.

Autres frais assumés par l'usager

77 En plus des frais d'hébergement, certaines ressources d'hébergement, à l'exception des CHSLD publics et privés conventionnés, peuvent facturer d'autres services à l'usager, tels les médicaments et les produits d'incontinence. Pour connaître la totalité des frais assumés par les personnes âgées et assurer l'équité à l'ensemble de la clientèle, il faut considérer, outre la contribution fixée mensuellement pour le gîte et le couvert, les autres services tarifés et le crédit d'impôt pour le maintien à domicile.

78 Les services facturés aux personnes âgées hébergées sont variables selon le type d'hébergement. Le ministère n'a pas évalué l'ensemble des frais qu'elles assument et ne sait pas si la contribution totale exigée est équitable.

79 Pour les CHSLD, les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, une circulaire ministérielle de 1995 vient préciser les frais couverts et non couverts par la contribution de l'usager. Dans les autres types d'hébergement (projets novateurs et achats de places), les inclusions et les exclusions font partie de chaque entente négociée entre le CSSS et le promoteur ; le MSSS n'a formulé aucune ligne directrice à cet égard. En l'absence de lignes directrices ou d'information sur les services facturés par les installations, le ministère ne peut savoir si la contribution est équitable.

80 Bien que la clientèle des ressources intermédiaires et des projets novateurs visités soit semblable, nous avons noté des écarts quant aux frais demandés. Par exemple, dans les ressources intermédiaires, les produits d'incontinence sont offerts gratuitement à l'usager, alors qu'ils sont facturés dans un des deux projets novateurs. Les coûts des médicaments sont exigés dans un projet novateur, tandis qu'ils ne le sont pas dans l'autre. À partir des données fournies par les établissements vérifiés, nous avons estimé que la différence entre les frais facturés d'un projet novateur à l'autre pourrait représenter jusqu'à 2 265 dollars annuellement pour un usager.

Recommandations

81 La recommandation suivante s'adresse aux agences et aux établissements vérifiés.

9 S'assurer que le financement pour les différentes ressources d'hébergement considère davantage les besoins de la clientèle et les services requis.

82 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère et aux agences vérifiées.

8 Mieux encadrer le développement de places en ressources intermédiaires et de type familial ainsi que les achats de places réalisés auprès des promoteurs privés afin notamment que le processus respecte la réglementation en vigueur.

10 Analyser la performance de chaque ressource d'hébergement en considérant le coût et les services rendus.

11 Favoriser les soins à domicile si cette option est la plus bénéfique et la plus économique.

83 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

12 Revoir et réévaluer périodiquement la contribution des personnes âgées hébergées ainsi que l'ensemble des frais qu'elles assument.

2.3 Contrôle de la qualité

84 Les personnes âgées en perte d'autonomie représentent une clientèle plus vulnérable. Il est donc important de leur assurer un environnement adéquat et sécuritaire ainsi que des soins et des services de qualité.

Mesures de contrôle

85 Le ministère ne s'assure pas que l'ensemble des mesures de contrôle de la qualité permet une surveillance suffisante et adéquate de tous les types de ressources d'hébergement.

86 Au cours des dernières années, plusieurs mesures de contrôle ont été mises en place afin de favoriser la qualité des services dans les établissements de santé et de services sociaux. Toutefois, la fréquence et la nature des contrôles effectués ne permettent pas nécessairement une surveillance suffisante des ressources d'hébergement pour les personnes âgées.

87 Parmi les mesures en place, certaines visent la surveillance d'activités particulières pour des installations ciblées ou encore pour l'ensemble des établissements. Voici des exemples :

- À la suite d'une plainte, des contrôles sont effectués auprès de certaines installations par les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services ainsi que par le Protecteur du citoyen.
- Un comité de vigilance et de la qualité et un comité de gestion des risques sont mis sur pied à l'intérieur de chaque établissement. Le comité de gestion des risques doit entre autres s'assurer de l'implantation d'un programme de prévention et de contrôle des infections nosocomiales.

Le comité de vigilance et de la qualité vient établir des liens entre les rapports et les recommandations reçus des différentes instances de l'établissement, dont le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

Le comité de gestion des risques a pour but de recenser et d'analyser les risques d'incidents ou d'accidents en vue d'assurer la sécurité des usagers.

88 D'autres mesures visent une appréciation plus globale des différentes ressources d'hébergement du réseau. Ces mesures comprennent la visite des installations et la rédaction d'un rapport d'évaluation comportant des recommandations. Pour chaque mesure, nous exposons ci-dessous le type d'installations visées et la fréquence prévue des évaluations. Nous présentons également les déficiences observées en lien avec l'application de ces mesures. Par ailleurs, nous faisons état du permis de CHSLD comme mesure de contrôle.

89 Par ailleurs, en ce qui a trait aux résidences privées pour aînés, nous avons décidé d'en tenir compte ci-après. En effet, selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, l'agence a notamment comme responsabilités de constituer et de tenir à jour un registre des résidences, de délivrer la certification aux exploitants tous les trois ans (mandat confié au Conseil québécois d'agrément) et de faire une inspection de ces résidences (annexe 3). Celles-ci doivent en outre se conformer à un ensemble de critères sociosanitaires afin d'obtenir leur certification.

Les deux organismes d'accréditation qui délivrent des certificats d'agrément sont le Conseil québécois d'agrément et Agrément Canada.

Mesures	Types d'installations	Fréquence prévue des évaluations	Déficiences
Ressources d'hébergement			
Visites ministérielles • échanges verbaux • consultation de documents • observations	CHSLD, ressources intermédiaires, ressources de type familial	10 % des installations par année	▪ Contrôle peu fréquent : premier cycle de visites commencé il y a 8 ans ▪ Planification des visites non basée sur une gestion des risques ▪ Évaluation non effectuée à partir d'indicateurs et essentiellement qualitative : comparaison difficile entre les installations ▪ Aucune visite en ressources intermédiaires et en ressources de type familial destinées aux personnes âgées depuis 2009 ▪ Visites annoncées jusqu'en avril 2012 ▪ Possibilité pour l'agence responsable du suivi de fermer le dossier si 80 % des recommandations sont jugées appliquées
Agrément par une autorité externe • évaluation systématique d'un ensemble de pratiques organisationnelles	CSSS (incluant CHSLD, ressources intermédiaires et ressources de type familial), CHSLD privés	4 ans	▪ Agrément fait auprès de l'établissement (CSSS), mais pas de visite auprès de certains CHSLD des CSSS vérifiés ▪ Peu de visites auprès des ressources intermédiaires et des ressources de type familial relevant des CSSS : sur les 5 ressources visitées, une seule ayant fait l'objet d'une visite ▪ Information diffusée ne permettant pas une évaluation comparative des installations
Permis de CHSLD • autorisation donnée pour offrir des soins et des services	Toute installation offrant plus d'une heure de soins	s.o.	▪ Plusieurs résidences privées pour aînés ne demandant pas les autorisations requises ▪ Aucun contrôle du MSSS pour s'assurer du respect de la règle ▪ Achats de places auprès de résidences privées pour aînés sans permis pour des soins de plus d'une heure
Résidences privées pour aînés			
Certification de conformité réalisée par les agences et visites effectuées par le Conseil québécois d'agrément • conformité aux critères sociosanitaires et aux exigences prévues par règlement : droits fondamentaux des résidents, santé, sécurité, alimentation et médication	Résidences privées pour aînés	3 ans	▪ Absence de certificat pour certaines résidences : taux de certification de 85 % ▪ Non-respect des critères pour 132 résidences (près de 14 000 usagers) sur 2 126 depuis plus de 2 ans ▪ Visites annoncées

90 Les mesures de contrôle mises en place varient en fonction du type d'établissements, même si certains d'entre eux offrent des services à une clientèle semblable. Par exemple, des résidences privées fournissent des services à une clientèle de plus en plus lourde, qui a un profil associé aux ressources intermédiaires, voire aux CHSLD. Lors de nos visites, une résidence privée accueillait dans une unité 12 personnes présentant des problèmes cognitifs sévères. Pourtant, cette résidence n'avait pas de permis de CHSLD, alors qu'elle aurait dû en avoir un. Les contrôles réalisés auprès des CHSLD par les organismes d'agrément et le MSSS sont beaucoup plus élaborés que ceux effectués dans les résidences privées pour aînés ayant une certification.

Selon le *Rapport sur les résidences pour personnes âgées* de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, environ 5000 places sont occupées, dans les résidences privées du Québec, par des usagers recevant plus d'une heure et demie de soins médicaux par jour.

91 La fréquence d'application des différentes mesures de contrôle est variable. Lorsque deux mesures sont mises en œuvre auprès d'un même établissement, elles ne sont pas nécessairement coordonnées. Par exemple, certains établissements ont été visités dans des périodes de temps rapprochées par l'organisme d'agrément et le ministère ou encore n'ont fait l'objet d'aucune visite pendant quelques années.

En Allemagne, en Australie, en Écosse et en Ontario, les centres d'hébergement de longue durée reçoivent une visite surprise annuellement.

92 Pour ce qui est des projets novateurs, le ministère n'a pas clairement défini les mesures de contrôle requises. À titre d'exemple, pour les deux ressources de ce type visitées, ni visite ministérielle, ni visite d'agrément, ni processus de certification n'ont été effectués. Ces résidences offrent pourtant le même niveau de soins et de services qu'une ressource intermédiaire, et certains usagers ont même un profil d'autonomie associé à la clientèle des CHSLD.

Portrait de la qualité et diffusion

93 Les résultats des différents contrôles de la qualité effectués ne sont pas intégrés et tous diffusés, ce qui ne permet pas d'obtenir le portrait global de l'ensemble des ressources d'hébergement ni de les comparer.

94 Plusieurs administrations publiques se servent d'indicateurs pour mesurer la qualité des soins et des services offerts dans les ressources d'hébergement. Par la suite, elles diffusent les résultats obtenus afin de fournir de l'information à leurs citoyens.

L'Ontario suit annuellement 29 indicateurs dans 125 centres d'hébergement de longue durée. Ces indicateurs seront suivis dans l'ensemble des établissements à partir de 2012.

95 Au Québec, différents indicateurs de qualité sont suivis par les établissements vérifiés, tels le pourcentage des usagers ayant un plan d'intervention et le nombre de plaintes. Toutefois, l'information n'est pas diffusée à l'échelle régionale ou provinciale et les indicateurs ne sont pas nécessairement les mêmes. Comme il a été mentionné précédemment, deux indicateurs sont suivis auprès de l'ensemble des CHSLD : le nombre moyen d'heures travaillées par jour-présence en soins infirmiers et d'assistance et le nombre moyen d'heures travaillées par jour-présence en services professionnels.

96 En plus de ces indicateurs, chaque établissement est responsable du suivi des recommandations, qui lui ont été formulées dans les différentes évaluations, et effectue souvent celui-ci par type de contrôle. Pourtant, la compilation de l'ensemble de l'information sur la qualité – résultats de l'agrément, des visites ministérielles et de la certification, plaintes reçues par les commissaires aux plaintes et le Protecteur du citoyen, indicateurs suivis par les établissements, information contenue dans le registre des accidents et des incidents – donnerait une image plus juste de chaque installation.

97 Un tableau intégré de l'ensemble des recommandations permettrait de connaître le nombre et la nature de celles qui ont été appliquées pour chaque établissement et chaque installation. Il deviendrait ainsi plus facile d'en faire un suivi global et de s'assurer de leur mise en œuvre. Le comité de vigilance et de la qualité de chaque établissement doit établir des liens entre les rapports et les recommandations que celui-ci reçoit de ses différentes instances. Toutefois, trois des quatre CSSS vérifiés n'ont pas été en mesure de nous transmettre des documents synthétisant, par installation, les recommandations appliquées par les différents intervenants.

98 Les résultats des évaluations sont très peu communiqués au public. À l'exception des certificats d'agrément qui sont affichés à l'entrée des établissements, le citoyen n'est pas en mesure d'apprécier la qualité des soins et des services offerts et de comparer les ressources d'hébergement. Les résultats les plus accessibles sont ceux relatifs aux visites ministérielles en CHSLD, mais ils ne sont pas présentés sous forme d'indicateurs. De plus, les sujets des visites varient dans le temps et sont donc difficilement comparables. Les établissements ont l'obligation, depuis juin 2011, de diffuser les rapports d'agrément, notamment sur leur site Web, de même que leur rapport annuel de gestion.

99 La diffusion des résultats relatifs au contrôle de la qualité est beaucoup plus élaborée dans d'autres administrations publiques, ce qui incite davantage les gestionnaires à la performance.

D'autres administrations publiques diffusent sur un site Internet de l'information comparative sur la qualité des ressources d'hébergement. À l'échelle canadienne, de l'information sur la satisfaction de la clientèle hébergée est publiée sur le Web. Le Québec ne le fait toutefois pas.

Administration publique	Information diffusée
Ontario	L'agrément et les rapports d'inspection relatifs aux centres d'hébergement sont diffusés et le public est invité à trouver la ressource qui lui convient le mieux. En matière de qualité des soins et des services, des données sur le taux de chutes des résidents, le taux de résidents ayant une nouvelle plaie de lit et le taux de contention sont publiées.
Allemagne	Des rapports portant sur la qualité, accessibles au public, précisent les résultats et la note globale – de 1 (très bon) à 5 (faible) – de chaque ressource d'hébergement. Les rapports sur la satisfaction de la clientèle sont également publiés.
États-Unis	Les rapports d'inspection pour les installations subventionnées par les programmes Medicaid et Medicare sont diffusés. Ils incluent les cotes attribuées et les appréciations de la qualité du personnel et des services offerts.

Recommandations

100 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

13 Veiller à ce que l'ensemble des mesures de contrôle de la qualité permette une surveillance suffisante et adéquate des ressources d'hébergement en considérant notamment la fréquence et la nature des contrôles effectués ainsi que les indicateurs à suivre.

101 Les recommandations suivantes s'adressent aux agences et aux établissements vérifiés.

14 S'assurer d'avoir un portrait de la qualité des ressources d'hébergement qui présente entre autres pour chaque installation les recommandations faites par différentes instances lors de contrôles ainsi que l'évolution de l'application des recommandations.

15 Diffuser aux citoyens de l'information sur la qualité des ressources d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie.

Commentaires des entités vérifiées

102 Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Commentaires généraux.** Le MSSS prend note des recommandations du Vérificateur général. Très soucieux de la qualité des services d'hébergement offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, le MSSS poursuivra les actions déjà entreprises qui visent à améliorer les services de ce secteur d'activité ainsi qu'à optimiser l'utilisation des ressources qui y sont consacrées. Par ailleurs, le MSSS tient à concilier les objectifs d'optimisation avec les besoins de ses différentes clientèles, de plus en plus vulnérables, tout en considérant la réalité de chaque mission assumée par les agences et les établissements.

« **Gestion des ressources d'hébergement.** Depuis le début des années 2000, le MSSS a défini et a diffusé diverses orientations, politiques et plans d'action portant sur plusieurs volets du continuum de services aux aînés. Citons par exemple : les orientations ministérielles sur les services aux personnes âgées en perte d'autonomie, la politique de soutien à domicile « Chez soi : le premier choix », les orientations ministérielles pour un milieu de vie de qualité en CHSLD, le plan d'action sur les services aux aînés (2005-2010), un défi de solidarité et le cadre de référence sur l'approche adaptée à la personne âgée en milieu hospitalier. Un bilan national et régional du plan d'action 2005-2010 est en cours de réalisation et sera publié sous peu.

« De plus, afin de mieux adapter les services aux personnes aînées, conjointement avec le ministère de la Famille et des Aînés, le MSSS a travaillé étroitement avec 16 ministères et organismes gouvernementaux à élaborer une politique gouvernementale pour soutenir les personnes aînées qui veulent demeurer actives et vivre le plus longtemps possible à la maison et dans leur communauté. Cette politique vient réitérer l'orientation ministérielle de favoriser d'abord le soutien à domicile des personnes.

« En lien avec les résultats provisoires du bilan du plan d'action 2005-2010 ainsi que le lancement de la politique gouvernementale « Vieillir et vivre ensemble, chez soi, dans sa communauté, au Québec » et de son plan d'action, le MSSS a déjà amorcé la mise à jour des orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes aînées, dont celles relatives à l'hébergement. Celles-ci incluront des échéanciers et des indicateurs de suivi. Ces travaux permettront de répondre à plusieurs recommandations formulées par le Vérificateur général.

« Le MSSS a émis une circulaire concernant l'utilisation d'un seul outil d'évaluation, lequel précise les clientèles visées et les champs d'application. Au cours des dernières années, il a procédé au déploiement d'une solution informatique afin de soutenir les établissements dans la complétion de cet outil d'évaluation. Le déploiement est maintenant terminé dans la plupart des régions.

« Le MSSS et le réseau disposent actuellement d'informations par établissement au moyen d'un ensemble de banques de données. Il existe des informations au regard de la clientèle hébergée (système d'information SICHELD [Système informatisé des dossiers de résidents]) ainsi que sur les listes d'attente aux niveaux local, régional et provincial (système d'information SICRA). En RI-RTF, les données sur la clientèle sont disponibles à tous les niveaux. L'ensemble des données compilées dans les systèmes d'information ministériels et ses sources (AS-478, AS-471, etc.) permettent de suivre l'offre de services par établissement et par centres d'activité. Bien que beaucoup de données soient disponibles, le MSSS poursuit ses travaux afin d'améliorer la qualité des données qu'il juge pertinentes pour assurer une gestion efficace de ce secteur d'activité.

« Dans son plan stratégique 2010-2015, le MSSS s'est engagé à "évaluer la performance du système de santé et de services sociaux et à assurer une rétroaction sur les résultats" (objectif 6.1.3). Cet engagement s'inscrit dans l'esprit de la *Loi sur l'administration publique* et est en cohérence avec la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). À cet égard, des travaux plus spécifiques porteront sur la clientèle des personnes âgées en perte d'autonomie.

« Bien que le MSSS ait accepté les recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général, nous estimons que certaines nuances sont nécessaires. En effet, les constats et les commentaires qui y sont présentés méritent un éclairage afin que le lecteur puisse avoir un portrait juste de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie et qu'il saisisse mieux la complexité de ce secteur d'activité.

« Une résidence privée pour aînés ne peut être considérée comme une ressource d'hébergement. En effet, la loi n°16 a introduit une définition pour désigner les résidences privées accueillant des personnes aînées de la manière suivante :

> [...] est une résidence privée pour aînés tout ou partie d'un immeuble d'habitation collective occupé ou destiné à être occupé principalement par des personnes âgées de 65 ans et plus et où sont offerts par l'exploitant de la résidence, outre le location de chambres ou de logements, différents services compris dans au moins deux des catégories de services suivantes, définies par règlements : service de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers, services d'aide domestique, services de sécurité ou services de loisirs. Le coût de ces services peut être inclus dans le loyer ou être payé suivant un autre mode. (LSSSS; art. 346.0.1.)

« Le rapport du Vérificateur général établit, à plusieurs endroits, des liens directs entre l'admission des usagers par type de ressources et les profils d'autonomie. Nous avons validé auprès des experts cette façon de faire et ces derniers mentionnent que, comme précisé dans tous les documents fournis au réseau, il est toujours indiqué que le profil d'autonomie est un élément de la situation et que d'autres facteurs de l'état de santé de la personne peuvent influencer son orientation.

« **Financement des services d'hébergement.** Depuis le début des années 1990, le MSSS préconise une approche d'allocation budgétaire qui vise à ce que toutes les régions du Québec aient un niveau comparable d'accessibilité à l'ensemble des services, peu importe où ils sont offerts dans un contexte budgétaire où le MSSS doit faire face à une augmentation constante des besoins, particulièrement ceux reliés au vieillissement de la population. Ce mode d'allocation est basé sur une notion de besoins de la population qui prévaut sur ceux des producteurs de services. Le MSSS laisse aux agences le soin d'accomplir leur rôle, soit de fixer l'allocation aux fournisseurs de soins de santé en considérant les services présentement disponibles et les objectifs fixés par le MSSS, lesquels sont précisés notamment dans les ententes de gestion. Ce mode d'allocation respecte l'article 463 de la LSSSS qui est à l'effet "que le ministre voit à la répartition interrégionale des ressources nécessaires au financement du système de santé et de services sociaux en fonction des populations à desservir et leurs caractéristiques sanitaires."

« Signalons que les notions de services rendus et de besoins de la clientèle étaient autrefois utilisées (avant 1990) dans les modèles d'allocation et engendraient des iniquités d'allocation, causées notamment par les structures de services des établissements et le mode d'évaluation des besoins des usagers. Le MSSS considère que les modalités d'allocation présentement utilisées demeurent les plus appropriées, car elles mettent en relation le niveau actuel de ressources accordées à la région et le niveau de besoin de la population ciblée.

« **Contrôle de la qualité.** En ce qui concerne les communications des résultats des évaluations au public, le MSSS considère que cette affirmation ne tient pas compte du fait qu'avec l'adoption du projet de loi n° 127 en juin 2011, et dans un souci d'information et de transparence, les établissements ont l'obligation de mettre un site Web à la disposition de la population indiquant, entre autres, les services disponibles. Les établissements doivent aussi publier sur leur site Web leur rapport d'agrément de même que leur rapport annuel de gestion (RAG).

« Nous retrouvons également disponibles sur le site Internet du MSSS les rapports de visites d'appréciation de l'implantation de l'approche milieu de vie en CHSLD, les bilans statistiques du suivi des recommandations de ces visites et les plans d'amélioration.

« Pour le MSSS, le RAG est le moyen privilégié pour rendre compte publiquement des activités d'un établissement. C'est donc avec cet outil que les résultats des différentes évaluations sont communiqués à la population. »

Commentaires de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal

« **Commentaires généraux.** Nous estimons que notre défi est d'offrir une réponse appropriée et adaptée à chacune des personnes en fonction de ses besoins tout en garantissant l'équité dans l'accès. Pour ce faire, nous devons tenir compte des lignes directrices, des orientations et des balises générales tout en prenant en considération nos particularités régionales. Nous avons l'intention, dans le plan d'action que nous soumettrons dans les six mois suivant le dépôt du rapport à l'Assemblée nationale, de faire état des travaux déjà réalisés et de ceux à venir concernant l'amélioration de l'offre de services aux personnes âgées depuis 2005 à Montréal. En effet, ce secteur d'activité fait partie des priorités régionales que nous avons signifiées dans l'entente de gestion et d'imputabilité signée avec le MSSS ainsi que celles signées avec les établissements de la région montréalaise. En conclusion, nous ne saurions assez rappeler combien nous sommes engagés à offrir des services adaptés, sécuritaires et de qualité aux personnes âgées dans des domaines qui ne visent pas que l'hébergement, mais bien tout le continuum de soins et de services.

« **Gestion des ressources d'hébergement.** Le plan d'action PALV [Perte d'autonomie liée au vieillissement] prévoira l'utilisation d'un certain nombre de places en CHSLD de moins de trois heures de soins pour rejoindre une clientèle avec profil de ressources intermédiaires en raison des infrastructures existantes à Montréal. Nous menons actuellement des travaux avec les CSSS et les CHSGS [centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés] relativement à la trajectoire des services aux personnes âgées ainsi qu'un projet Lean au Service régional d'admission de l'agence de Montréal.

« **Financement des services d'hébergement.** À Montréal depuis 2006, des ajustements ont été apportés dans plusieurs CHSLD de façon à améliorer le taux de réponse aux besoins et le plan 2010-2015 prévoit la poursuite des rehaussements, le tout en fonction des ressources budgétaires disponibles. Dans le réseau de la santé, les prochaines années nous amèneront à développer des mesures de performance et d'optimisation dans tous les secteurs, notamment l'hébergement. En outre, nous privilégions assurément le maintien à domicile sans aucun compromis cependant sur la sécurité des personnes.

« **Contrôle de la qualité.** Des travaux, tant au niveau régional qu'en établissement, sont en cours pour s'assurer de la convergence des plans d'action. Nous diffusons déjà plusieurs données sur notre site Web et allons améliorer ce dernier de façon continue. »

Commentaires de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale

« **Commentaires généraux.** Nous avons collaboré avec les équipes du Vérificateur général afin de procéder à la démarche de vérification de l'optimisation des ressources concernant les services d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie.

« Nous ne sommes pas persuadés que les comparaisons entre les régions et les établissements sont toujours appropriées puisqu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de l'historique dans l'organisation des services d'informations disponibles comptabilisées différemment, des enjeux sociodémographiques et de la dimension clinique (pauvreté, isolement social, etc.), qui conditionnent l'offre de services aux personnes âgées en perte d'autonomie.

« L'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et l'ensemble des partenaires de la région ont identifié les personnes âgées en perte d'autonomie comme une clientèle prioritaire pour laquelle des actions ont été entreprises et seront poursuivies dans le cadre de la mise à jour de nos plans d'action annuels.

« Nous comprenons que ce rapport nous permettra de poursuivre nos efforts afin d'améliorer la performance et la qualité des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie.

« **Financement des services d'hébergement.** Nous sommes d'accord avec la recommandation 8, et ce, dans la mesure où cette dernière s'apprécie en fonction des ressources disponibles telles que le prévoit notre cadre légal. »

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux Cavendish

« **Gestion des ressources d'hébergement.** Dans le programme à domicile, nous assumons nos responsabilités dans l'allocation des ressources et l'offre de services. Toutefois, en hébergement, ce processus, y compris le développement de nouvelles places, est centralisé à l'agence. De plus, les ressources en CHSLD doivent en principe être réservées aux résidents nécessitant trois heures de soins et plus par jour. Pour atteindre cet objectif, il faudra soit adapter les infrastructures en conséquence, soit rediriger la clientèle moins lourde vers d'autres ressources. Enfin, dans la poursuite de la mise en place des mesures, il faudrait également tenir compte des transferts d'un résident dans les différentes ressources d'hébergement.

« **Financement des services d'hébergement.** Les ressources allouées doivent tenir compte de la lourdeur du résident. Pour les résidents qui sont à trois heures de soins et plus, les coûts devraient effectivement être similaires et les résidents regroupés exclusivement en CHSLD. Pour les autres résidents, tout dépend du mode de financement et du type de ressources utilisées (la ressource intermédiaire est privée et subventionnée, le CHSLD est totalement public). »

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord

« **Gestion des ressources d'hébergement.** Nous venons de compléter un processus d'appel d'offres visant à développer 100 places supplémentaires en ressources intermédiaires sur notre territoire. L'idée est d'offrir une formule d'hébergement répondant à des besoins d'une intensité moindre qu'en CHSLD. Par ailleurs, notre planification et nos offres de services ont été revues et structurées de façon à privilégier la dispensation des soins à domicile dès que cette option correspond au choix de la personne et s'avère plus bénéfique et économique.

« En outre, le processus relatif à l'utilisation de l'outil d'évaluation multiclientèle (OEMC) a été revu afin d'accroître la qualité de l'évaluation et de s'assurer que seulement la clientèle en lourde perte d'autonomie présentant des profils de 10 à 14 soit orientée vers les CHSLD. C'est pourquoi la procédure d'accès aux ressources d'hébergement, les critères d'admissibilité et le rôle des travailleurs sociaux des réseaux ont également été révisés afin que tous aient une OEMC complétée adéquatement et que chaque profil soit déterminé avant que l'on puisse les admettre dans nos centres. Nous poursuivons nos travaux en vue d'ajuster l'offre de services aux besoins de la clientèle et de la diversifier. De plus, nous avons clarifié nos offres de services et réorganisé notamment les soins infirmiers, les services professionnels, les services alimentaires et les activités de loisir auprès de notre clientèle admise. Enfin, nous avons débuté une réflexion sur le regroupement des clientèles dans les unités. L'idée est d'accroître la conformité et la qualité des services en réunissant des clientèles qui présentent des besoins similaires et spécifiques. Cependant, on ne peut passer sous silence que notre capacité à ajuster les services rendus en fonction des besoins de plus en plus complexes est intimement liée au financement que nous recevons.

« Nous avons mis en place diverses mesures afin de réduire le délai lorsqu'une place se libère dans nos centres. À titre d'exemple, nous respectons le standard maximal de 48 heures pour l'admission d'un nouveau résident. Il serait difficile de faire davantage suite au décès d'un de nos résidents. En effet, nous nous devons d'agir avec humanisme et respect à l'égard des familles qui doivent libérer la chambre après le départ de leur proche. Aussi, nous collaborons activement avec les milieux hospitaliers de la région à diminuer l'engorgement des urgences afin d'améliorer l'accès aux services de première ligne et d'établir promptement le profil et l'orientation des personnes. C'est pourquoi nous avons déployé des travailleurs sociaux réseaux dans les urgences et sur les unités de soins, et ce,

toujours dans un but de diminuer la durée de séjour dans les lits de courte durée. Par ailleurs, nous gérons des lits de transition et nous en ouvrons au besoin après entente avec l'agence. Aussi, nous avons hébergé à l'occasion des personnes pour lesquelles il n'y avait pas d'autres options résidentielles. Ces clients présentaient des problèmes particulièrement complexes et étaient confrontés à un vide de services. Cela fut possible en raison d'une grande collaboration autant avec les partenaires externes qu'avec l'ensemble des programmes clientèles de l'organisation. Nous débutons des travaux afin de revoir le fonctionnement du mécanisme d'accès régional. Il sera possible à ce moment de déterminer de nouvelles balises pendant l'attente d'une place en CHSLD.»

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale

«**Gestion des ressources d'hébergement.** Nous sommes à l'aise avec la recommandation 5 qui implique, selon nous, un financement adéquat des ressources en centre d'hébergement basé sur un mode de calcul équitable et non seulement sur un historique de financement. En effet, trop souvent, le niveau de ressources disponibles est inégalement réparti entre les établissements et dépend de "l'historique" du CHSLD (hôpital de courte durée transformé *vs* un centre d'accueil, par exemple).

«Par ailleurs, bien que le pourcentage de 29,4% des personnes avec une cote Iso-SMAF inférieure nous apparaisse fondé, il se doit d'être interprété à la lumière de certains éléments:

- Le profil d'autonomie mesuré par la grille Iso-SMAF sous-estime le poids relatif des troubles de comportement graves et de la faiblesse, sinon de l'absence, de réseau social.
- Le CSSS de la Vieille-Capitale dessert des clientèles urbaines où se retrouvent des phénomènes spécifiques qui réduisent souvent les alternatives possibles à l'hébergement public (passé d'itinérance ou de maladie mentale, grande pauvreté, etc.), ce qui rend parfois l'hébergement public comme la seule et, souvent, la meilleure option.

«Ces phénomènes expliquent selon nous une partie du pourcentage mesuré. Seule une étude plus approfondie des personnes effectivement admises nous indiquerait si une autre orientation aurait été réalistement possible.

«**Contrôle de la qualité.** Nous aimerions signaler que notre comité de vigilance et de la qualité reçoit et suit, depuis plus de deux ans, un rapport informatisé consolidé de l'ensemble des recommandations adressées au CSSS par différentes instances (agrément, visites ministérielles, ordres professionnels, etc.). Cet outil maison, inspiré d'un autre outil similaire produit par le CSSS de Beauce, est joint au présent formulaire.»

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux de Dorval-Lachine-LaSalle

« **Gestion des ressources d'hébergement.** En ce qui concerne la recommandation 6, notre CSSS optimise l'utilisation des lits en CHSLD pour les personnes ayant une lourde perte d'autonomie. Cependant, certains CHSLD, de par les limitations architecturales et immobilières, ne peuvent être rehaussés et accueillir une clientèle lourde. Afin de maintenir l'offre totale de services aux personnes âgées, un certain nombre de lits en CHSLD est utilisé pour une clientèle moins lourde dans les limites des infrastructures.

« **Financement des services d'hébergement.** En établissement, il apparaît normal que les ressources soient en fonction des besoins et des services requis, mais le financement provient de l'agence, particulièrement lors de l'alourdissement des services. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Places disponibles au 31 mars 2011

Annexe 3 Principaux rôles et responsabilités des acteurs concernés par les services d'hébergement

Annexe 4 Profils d'autonomie

Annexe 5 Formation et fonctions du personnel travaillant auprès des personnes âgées en perte d'autonomie

Annexe 6 Calcul de la contribution de l'usager en CHSLD

Sigles

CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, la *Loi sur le développement durable* ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MSSS et les agences vérifiées prennent les mesures pour que les personnes âgées en perte d'autonomie reçoivent, en temps opportun et de façon équitable, les services d'hébergement et de soins de longue durée requis par leur condition.	• L'offre de services d'hébergement qui doit être accessible aux personnes âgées en perte d'autonomie est clairement définie et planifiée et repose sur le principe que chaque citoyen a droit au même service pour des besoins équivalents. • Les besoins des personnes âgées sont recensés et l'inventaire des ressources d'hébergement incluant les profils d'usagers qu'elles peuvent accueillir est disponible et mis à jour régulièrement. • Les personnes âgées en perte d'autonomie sont hébergées dans les ressources qui correspondent à leurs besoins et reçoivent les services appropriés, et ce, en temps opportun et de façon équitable. • La contribution de l'usager est établie de façon équitable, en conformité avec les règles et couvre les coûts d'hébergement. • Les régions et territoires déficitaires ou en surplus par rapport à l'offre de services d'hébergement souhaitée (disponibilité, type de ressources) font l'objet de mesures afin de corriger la situation.
S'assurer que le MSSS et les agences vérifiées allouent de façon efficiente, économique et équitable les ressources financières aux services d'hébergement et de soins de longue durée.	• Le financement des ressources d'hébergement aux personnes âgées en perte d'autonomie est en lien avec les services offerts et requis. • Les achats de places d'hébergement en ressources privées par le réseau public s'effectuent selon des procédures bien définies qui favorisent la transparence et l'économie. • Les projets de développement de nouvelles ressources font l'objet d'analyses adéquates.
S'assurer que le MSSS et les agences vérifiées ont mis en place un processus adéquat d'évaluation de la qualité des différentes ressources dans lesquelles sont hébergées les personnes âgées en perte d'autonomie.	• Une stratégie globale de surveillance de la qualité des ressources, précisant entre autres le rôle des différents acteurs, le cycle et les modes d'intervention, guide les activités d'évaluation. • La qualité souhaitée dans les différentes ressources d'hébergement est clairement définie dans des critères précis communiqués à l'ensemble de la population et des indicateurs et cibles mesurables permettent d'en faire une évaluation. • Toutes les ressources d'hébergement font l'objet d'une évaluation périodique et d'un suivi adéquat lorsque des améliorations sont demandées. • L'information quant à la qualité des différentes ressources est communiquée aux citoyens.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MSSS, des agences de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et de Montréal et de 4 établissements : les CSSS de la Vieille-Capitale, de Québec-Nord, Cavendish et de Dorval-Lachine-LaSalle. Lors de notre vérification, nous avons analysé des données financières et opérationnelles provenant de ces entités et effectué des entrevues auprès de 69 membres de leur personnel. Nous avons aussi visité 13 ressources d'hébergement de différents types.

Nous présentons ci-dessous ces 13 ressources dans les 2 régions :

Capitale-Nationale	• CHSLD privé conventionné Saint-Jean-Eudes • CHSLD privé non conventionné Côté Jardins (achats de places) CSSS de la Capitale • CHSLD public Notre-Dame-de-Lourdes • Ressource intermédiaire Chanoine-Scott • Ressource intermédiaire La Clairière • Ressource de type familial Alain Ruel • Projet novateur Chanoine-Scott CSSS de Québec-Nord • Ressource intermédiaire Des Chutes • Projet novateur Cœur du faubourg
Montréal	• CHSLD privé conventionné Vigi Reine-Élizabeth • CHSLD privé non conventionné Château Westmount (achats de places) CSSS Cavendish • aucune installation CSSS de Dorval-Lachine-LaSalle • CHSLD public Lachine • Ressource intermédiaire Floralies LaSalle

Nous avons également discuté avec des gestionnaires de la RAMQ et analysé des documents. Nous avons aussi rencontré des représentants du Conseil québécois d'agrément et de l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2011 à mars 2012. Notre vérification a porté sur les activités des exercices 2010-2011 et 2011-2012, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période. Nous avons touché à la majorité des types d'hébergement actuellement disponibles au Québec, mais nous avons exclu de nos travaux les CHSLD en mode partenariat public-privé.

Annexe 2 Places disponibles au 31 mars 2011

Région sociosanitaire	Ressources d'hébergement									Résidences privées pour aînés	
	CHSLD[1]		Ressources intermédiaires		Ressources de type familial		Projets novateurs		Total		
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	Nbre	%
Nord-du-Québec	32	24	12	9	5	4	0	0	**49**	83	63
Côte-Nord	414	47	99	11	47	5	9	1	**569**	312	36
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	540	28	169	9	33	2	6	0	**748**	1 134	60
Abitibi-Témiscamingue	682	25	73	3	42	2	59	2	**856**	1 811	68
Outaouais	1 325	24	255	4	96	2	10	0	**1 686**	3 906	70
Saguenay–Lac-Saint-Jean	1 242	20	184	3	0	0	30	1	**1 456**	4 718	76
Bas-Saint-Laurent	1 134	18	503	8	27	1	20	0	**1 684**	4 639	73
Lanaudière	1 788	22	398	5	41	1	10	0	**2 237**	5 840	72
Laurentides	1 898	23	371	5	0	0	11	0	**2 280**	5 998	72
Estrie	1 531	18	216	3	18	0	12	0	**1 777**	6 625	79
Laval	1 395	15	197	2	7	0	108	1	**1 707**	7 693	82
Chaudière-Appalaches	1 990	21	272	3	157	2	55	0	**2 474**	7 002	74
Mauricie et Centre-du-Québec	2 650	19	872	6	156	1	32	0	**3 710**	10 578	74
Capitale-Nationale	3 794	19	180	1	18	0	108	0	**4 100**	16 058	80
Montérégie	5 207	20	961	4	206	1	80	0	**6 454**	19 012	75
Montréal	12 836	31	808	2	123	0	27	0	**13 794**	28 308	67
Total des places	**38 458**		**5 570**		**976**		**577**		**45 581**	**123 717[2]**	

1. Les places en CHSLD n'incluent pas les 609 places réservées aux adultes ayant reçu un diagnostic psychiatrique et les 200 places en CHSLD privé (partenariat public-privé).

2. Les données sur les résidences privées pour aînés sont comptabilisées en unités locatives. Notons que plus d'une personne peut résider dans une unité locative.

Source : MSSS.

Annexe 3 Principaux rôles et responsabilités des acteurs concernés par les services d'hébergement

Ministère de la Santé et des Services sociaux	Le ministre[1] détermine les priorités, les objectifs et les orientations dans le domaine de la santé et des services sociaux et veille à leur application. Entre autres, il doit : ▪ répartir équitablement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques et financières entre les régions et voir au contrôle de leur utilisation ; ▪ prendre les mesures propres à assurer aux usagers la prestation sécuritaire de services de santé et de services sociaux ; ▪ diffuser auprès des agences et des établissements les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ; ▪ apprécier et évaluer les résultats en matière de santé et de services sociaux ; ▪ déterminer, par règlement, la contribution qui peut être exigée des usagers qui sont hébergés dans une installation maintenue par un établissement public ou privé conventionné ou qui sont pris en charge par une ressource intermédiaire d'un établissement public ou par une ressource de type familial, y compris le montant d'allocation de dépenses personnelles qui doit être laissé mensuellement à l'usager ; ▪ établir une classification des services offerts par les ressources intermédiaires qui est fondée sur le degré de soutien ou d'assistance requis par les usagers ; ▪ identifier les orientations que les agences doivent suivre dans la détermination des modalités d'accès aux services des ressources intermédiaires, dont les critères généraux d'admission dans ces ressources.
Agence de la santé et des services sociaux	L'agence est instituée pour exercer les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, particulièrement en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés. À cette fin, elle est notamment responsable de : ▪ allouer les budgets destinés aux établissements, accorder les subventions aux organismes communautaires et attribuer les allocations financières aux ressources privées ; ▪ assurer la coordination des ressources intermédiaires, des résidences privées d'hébergement et des organismes communautaires ainsi que favoriser leur collaboration avec les autres agents de développement de leur milieu ; ▪ assurer une gestion économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition ; ▪ établir, pour sa région, les modalités d'accès aux services des ressources intermédiaires et préciser les critères de reconnaissance de ces ressources, les reconnaître et maintenir un fichier des ressources reconnues par type de clientèle ; ▪ identifier les établissements publics de sa région qui peuvent recourir aux services des ressources intermédiaires et qui doivent assurer le suivi professionnel des usagers confiés à ces ressources ; ▪ s'assurer de la mise en place et du fonctionnement des mécanismes de concertation entre les établissements et leurs ressources intermédiaires ; ▪ constituer et tenir à jour un registre des résidences pour personnes âgées en recueillant les renseignements prescrits par la loi ; ▪ délivrer la certification à l'exploitant d'une résidence pour personnes âgées et, aux fins de procéder à sa vérification, conclure une entente avec une instance locale de son territoire, laquelle détermine les conditions de cette vérification ; ▪ faire une inspection dans une résidence pour personnes âgées dont l'exploitant est titulaire d'un certificat de conformité (période de validité de trois ans) ;

1. Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

Agence de la santé et des services sociaux (suite)	• renouveler le certificat de conformité pour la même période pourvu que l'exploitant ait rempli les conditions prévues ou encore pouvoir refuser de délivrer un certificat de conformité et suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le certificat ; • attribuer à une résidence privée d'hébergement ou à un établissement privé non conventionné qui exploite un CHSLD une allocation financière pouvant varier suivant la nature des services offerts ; • déterminer les modalités générales d'accès aux différents services offerts par les établissements de sa région et favoriser la mise en place, par les établissements concernés, de tout mécanisme d'accès aux services qu'ils estiment nécessaire pour assurer une réponse rapide et adéquate aux besoins des usagers ; • déterminer les modalités relatives à la création des mécanismes assurant la coordination de l'accès aux services des CHSLD, des ressources intermédiaires rattachées aux établissements et des ressources de type familial de sa région ; • s'assurer que les établissements de la région exercent leurs fonctions d'accueil, d'évaluation et d'orientation des usagers et que les ressources intermédiaires et les ressources de type familial se développent en harmonie avec la capacité d'accueil de la population concernée ; • approuver les critères d'admission et les politiques de transfert des usagers dans les centres exploités par les établissements publics et les établissements privés conventionnés.
Établissement de santé et de services sociaux (dont les CSSS)	L'établissement a pour fonction d'assurer la prestation de services de santé ou de services sociaux de qualité, qui soient continus, accessibles et sécuritaires et qui visent à réduire ou à résoudre les problèmes de santé et de bien-être et à satisfaire les besoins des groupes de la population. À cette fin, il est responsable de : • dispenser lui-même les services de santé ou les services sociaux requis ou les faire dispenser par un établissement, un organisme ou une personne avec lequel il a conclu une entente de services ; • diriger les personnes à qui il ne peut dispenser certains services vers un autre établissement ou organisme ou une autre personne qui dispense ces services. • élaborer, pour les usagers d'une catégorie déterminée par règlement, un plan d'intervention afin d'identifier ses besoins, les objectifs poursuivis, les moyens à utiliser et la durée prévisible pendant laquelle des services devront lui être fournis. Lorsqu'un usager doit recevoir, pour une période prolongée, des services de santé et des services sociaux, l'établissement qui dispense la majeure partie des services en cause ou celui des intervenants désigné doit lui élaborer le plus tôt possible un plan de services individualisé ; • solliciter, tous les quatre ans, l'agrément des services de santé et des services sociaux qu'il dispense auprès d'organismes d'accréditation reconnus ; • recourir aux services d'une ressource intermédiaire aux fins de la réalisation de la mission d'un centre qu'il exploite et aux services d'une ressource de type familial aux fins de placement d'adultes ou de personnes âgées ; • procéder au recrutement et à l'évaluation des ressources intermédiaires en vue de leur reconnaissance par l'agence.
Résidence privée pour aînés	L'exploitant d'une résidence pour personnes âgées doit : • produire auprès de l'agence une déclaration contenant les renseignements prévus à la loi la première fois qu'elle accueille un résident et le 1er avril de chaque année par la suite ; • être titulaire d'un certificat de conformité délivré par l'agence du territoire où se trouve sa résidence après lui en avoir fait la demande par écrit au moyen d'un formulaire et afficher ce certificat en permanence, à la vue du public, dans sa résidence.

Source : *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Annexe 4 Profils d'autonomie

	Aide quotidienne	Mobilité	Communication	Fonctions mentales	Aide domestique
1	Difficultés pour entretenir sa personne et pour la fonction vésicale	Difficultés pour circuler à l'extérieur ou pour utiliser les escaliers	Sans problème	Très légers problèmes de mémoire	▪ Stimulation ou surveillance pour l'entretien de la maison et les courses ▪ Difficultés pour les repas, le transport et le budget
2	Difficultés pour entretenir sa personne	Difficultés pour circuler à l'extérieur ou pour utiliser les escaliers	Sans problème	Très légers problèmes de mémoire	▪ Aide pour entretenir la maison, préparer les repas, faire les courses ▪ Aide totale pour la lessive ▪ Surveillance ou stimulation pour le transport et le budget
3	Difficultés pour se laver ou pour entretenir sa personne	Difficultés pour circuler à l'extérieur ou pour utiliser les escaliers	Sans problème	▪ Légers problèmes de mémoire ▪ Besoin de conseils pour la prise de décision	▪ Aide totale pour l'entretien de la maison, la préparation des repas, la lessive et la prise de médicaments ▪ Aide pour les courses et le budget ▪ Difficultés pour le téléphone et le transport
4	Difficultés pour se laver ou entretenir sa personne, d'où aide partielle ou stimulation	Difficultés pour marcher à l'intérieur, à l'extérieur et pour utiliser les escaliers, d'où aide	Sans problème	Légers problèmes de mémoire de faits récents	▪ Aide totale pour l'entretien de la maison, les repas, les courses, la lessive ▪ Difficultés pour le téléphone et aide pour les transactions complexes ▪ Accompagnement pour les moyens de transport
5	▪ Stimulation pour se laver et entretenir sa personne ▪ Difficultés dans les autres éléments de la vie quotidienne	Difficultés pour marcher à l'intérieur, à l'extérieur et pour utiliser les escaliers, d'où aide	Sans problème	▪ Problèmes de mémoire des faits récents ▪ Problèmes d'orientation à l'occasion ▪ Lenteur de compréhension et problèmes de jugement	▪ Aide complète pour l'entretien de la maison, les repas, les courses, la lessive ▪ Aide pour le téléphone, les médicaments, le budget ▪ Accompagnement pour le transport

	Aide quotidienne	Mobilité	Communication	Fonctions mentales	Aide domestique
6	▪ Stimulation ou surveillance pour se laver et entretenir sa personne ▪ Difficultés ou besoin de stimulation dans les autres éléments de la vie quotidienne	▪ Aide ou surveillance pour circuler à l'extérieur ▪ Difficultés pour marcher à l'intérieur et n'utilise plus l'escalier	Un peu d'atteinte à la vision et à l'audition	▪ Problèmes de mémoire des faits récents ▪ Difficultés à évaluer les situations, d'où besoin de conseils pour prendre des décisions ▪ Désorientation occasionnelle dans le temps et l'espace	▪ Aide complète sauf difficultés avec téléphone ▪ Accompagnement pour le transport
7	▪ Aide pour se laver, entretenir sa personne ▪ Stimulation ou aide pour s'habiller ▪ Surveillance ou stimulation dans les autres éléments de la vie quotidienne	▪ Aide ou surveillance pour circuler à l'extérieur ▪ Difficultés à marcher à l'intérieur et n'utilise plus l'escalier	Un peu d'atteinte à la vision et à l'audition	▪ Atteinte modérée de la mémoire, l'orientation, la compréhension et, particulièrement, du jugement ▪ Présence de troubles de comportement mineurs	▪ Aide complète et régulière ▪ Accompagnement pour le transport
8	Stimulation ou aide pour se laver, entretenir sa personne, s'habiller	Aide ou surveillance pour circuler à l'extérieur, surveillance à l'intérieur et n'utilise plus les escaliers	Vision et audition diminuées	▪ Atteinte modérée de toutes les fonctions ▪ Jugement le plus affecté ▪ Troubles de comportement demandant un encadrement journalier	Aide complète et régulière
9	▪ Difficulté ou besoin de stimulation pour se nourrir ▪ Aide pour se laver, s'habiller et entretenir sa personne ▪ Incontinence urinaire occasionnelle ou fréquente, incontinence fécale ou lavement occasionnel ▪ Surveillance ou aide pour utiliser la toilette	▪ Aide pour transferts et marche ▪ Aucune circulation à l'extérieur si la personne est seule ▪ Non-utilisation des escaliers	Difficultés pour la vision et l'audition	▪ Légers problèmes de mémoire et d'orientation à l'occasion ▪ Lenteur de compréhension ▪ Problèmes de jugement	▪ Aide complète ▪ Aide pour le transport et pour utiliser le téléphone

	Aide quotidienne	Mobilité	Communication	Fonctions mentales	Aide domestique
10	▪ Stimulation pour se nourrir ▪ Aide partielle ou totale pour se laver, entretenir sa personne, s'habiller ▪ Incontinence urinaire ou routine et surveillance pour les toilettes	Aide pour circuler à l'extérieur et surveillance à l'intérieur et pour utiliser les escaliers	Difficultés de communication (vision, audition, langage), mais exprime sa pensée	▪ Atteinte grave de toutes les fonctions ▪ Troubles de comportement importants nécessitant une surveillance plus intensive	▪ Aide complète ▪ Aide pour le transport
11	▪ Aide partielle pour se nourrir, aide partielle ou totale pour se laver ou s'habiller ▪ Incontinence urinaire occasionnelle ou fréquente, mais continence au niveau fécal ▪ Surveillance ou aide pour les toilettes	▪ Aide pour les transferts, la marche, le fauteuil roulant ▪ Non-utilisation des escaliers dorénavant	Difficultés de communication (vision, audition, langage), mais exprime sa pensée	▪ Atteinte modérée de toutes les fonctions, surtout le jugement ▪ Peu de problèmes de comportement ou problèmes mineurs	▪ Aide complète et régulière ▪ Aide pour le transport
12	▪ Stimulation pour se nourrir ▪ Aide partielle ou totale pour se laver, s'habiller et entretenir sa personne ▪ Incontinence urinaire et fécale fréquente ou totale ▪ Aide pour les toilettes ou non-utilisation dorénavant	▪ Surveillance ou aide occasionnelle pour marcher à l'intérieur, à l'extérieur ▪ Non-utilisation des escaliers dorénavant	Difficultés de communication (vision, audition, langage), mais exprime sa pensée	▪ Atteintes graves ▪ Troubles de comportement importants	▪ Aide complète et régulière ▪ Aide pour le transport
13	▪ Aide partielle pour se nourrir ▪ Aide totale pour se laver, s'habiller et entretenir sa personne ▪ Incontinence totale (vésicale et intestinale) et non-utilisation des toilettes dorénavant	▪ Aide pour les transferts ou personne grabataire ▪ Déplacement en fauteuil roulant	Difficultés de communication (vision, audition, langage), mais exprime sa pensée	▪ Atteintes modérées, jugement le plus atteint ▪ Troubles de comportement mineurs	▪ Aide complète et régulière ▪ Aide pour le transport ou déplacement en ambulance

	Aide quotidienne	Mobilité	Communication	Fonctions mentales	Aide domestique
14	▪ Aide totale pour se nourrir, se laver, s'habiller, entretenir sa personne ▪ Incontinence totale	Grabataire, d'où fauteuil gériatrique ou civière pour les déplacements	▪ Fonctions très affectées ▪ Besoins primaires exprimés ou pas de communication	▪ Déficits cognitifs très sévères ▪ Problèmes de comportement inexistants ou mineurs	Aide totale

Source : Dubuc, N., Delli-Colli, N., 2004.

Annexe 5 Formation et fonctions du personnel travaillant auprès des personnes âgées en perte d'autonomie

	Formation	Fonctions principales
Infirmière	▪ Diplôme d'études universitaires (1er, 2e ou 3e cycle) ou collégiales en sciences infirmières (2 805 heures) ▪ Permis d'exercice d'un organisme de réglementation provincial (ordre professionnel)	▪ Évaluer les patients afin de déterminer les soins infirmiers appropriés ▪ Collaborer aux équipes interdisciplinaires afin de planifier, d'implanter, de coordonner et d'évaluer les soins aux patients ▪ Administrer les médicaments et traitements prescrits par un médecin ▪ Surveiller, évaluer, documenter et consigner les symptômes et les changements dans l'état des patients, et prendre des mesures ▪ Superviser les infirmières auxiliaires autorisées et autre personnel infirmier ▪ Informer et conseiller, au besoin, les patients et leur famille sur certains aspects de la santé, en collaboration avec d'autres travailleurs dans le domaine de la santé
Infirmière auxiliaire	▪ Diplôme d'études collégiales (1 800 heures) ou réussite d'un programme de formation pratique ou d'un autre programme reconnu ▪ Adhésion obligatoire à un organisme de réglementation (ordre professionnel)	▪ Fournir des services infirmiers aux patients, dans les limites de l'exercice professionnel, selon leur évaluation et les procédures ▪ Contrôler les signes vitaux des patients ▪ Contrôler l'alimentation des patients et prélever des échantillons ▪ Administrer des médicaments, en observer les effets thérapeutiques et consigner les résultats de ces observations ▪ Administrer des soins personnels avant et après les interventions chirurgicales et réconforter les patients ▪ Contrôler l'inhalothérapie et la thérapie intraveineuse en cours ▪ Surveiller les progrès des patients, évaluer l'efficacité des interventions infirmières et consulter les autres membres de l'équipe médicale ▪ Informer les patients et leur famille
Préposé aux bénéficiaires	▪ Quelques années d'études secondaires ▪ Diplôme d'études professionnelles pouvant être exigé (750 heures)	▪ Laver et habiller les patients et faire leur toilette ▪ Servir les plateaux de nourriture et nourrir les patients ou encore les aider à se nourrir et à choisir leur menu ▪ Lever, retourner ou masser les patients ▪ Superviser les séries d'exercices effectués par les patients ▪ Accompagner les patients au cours de sorties axées sur le divertissement ▪ Mesurer la tension artérielle des patients, prendre la température et le pouls, rendre compte des liquides absorbés et rejetés[1] ▪ Observer l'état des patients et noter dans leur dossier les soins administrés[1] ▪ Prélever des échantillons, notamment d'urine, et effectuer d'autres tâches suivant les instructions du personnel infirmier ▪ Faire les lits et veiller à ce que la chambre des patients soit propre ▪ Tenir à jour l'inventaire des fournitures ▪ Effectuer, au besoin, des travaux d'entretien, tels qu'aider à installer et à entretenir le matériel de traction ou encore laver et stériliser le matériel

1. Ces actes ne peuvent être effectués par les préposés aux bénéficiaires travaillant dans un CHSLD.

Source : Emploi Québec.

Annexe 6 Calcul de la contribution de l'usager en CHSLD

La RAMQ détermine la contribution de la personne hébergée en fonction de ses avoirs et de ses revenus, ainsi que de ceux de son conjoint si elle est mariée, et les exemptions et déductions prévues. Le tableau 8 montre le calcul de la contribution dans quatre situations différentes.

Voici les hypothèses :

- La personne hébergée est mariée. Le revenu mensuel brut familial est de 2372 dollars (1 186 dollars par personne) et les conjoints ont 2500 dollars dans le compte bancaire commun.
- Cas n° 1. Les conjoints ne possèdent aucun autre bien.
- Cas nos 2, 3 et 4. Les conjoints ont un avoir net de 76000 dollars sous forme de différents types de placement.

Tableau 8 Contribution de l'usager hébergé en CHSLD (en dollars)

	Cas n° 1 (aucun autre avoir)	Cas n° 2 (avoir = propriété	Cas n° 3 (avoir = REER)	Cas n° 4 (avoir = valeur de rachat d'une police d'assurance vie)
Avoirs de la personne				
Liquidités				
Compte bancaire	2 500	2 500	2 500	2 500
REER	–	–	76 000	–
Valeur de rachat d'une police d'assurance vie	–	–	–	76 000
Sous-total	**2 500**	**2 500**	**78 500**	**78 500**
Moins : exemption des liquidités	2 500	2 500	2 500	2 500
Moins : valeur de rachat d'une police d'assurance vie	–	–	–	76 000
Liquidités considérées pour le calcul	**0**	**0**	**76 000**	**0**
Biens				
Propriété de 132 000 $ moins solde hypothécaire de 56 000 $ = valeur nette de 76 000 $	–	76 000	–	–
Moins : exemption de 40 000 $	–	40 000	–	–
Biens considérés pour le calcul	**–**	**36 000**	**–**	**–**
Calcul de la contribution				
Revenus de la personne				
Revenu familial brut	2 372	2 372	2 372	2 372
Revenu provenant des biens – propriété (1 % de la valeur pour le calcul)	–	360	–	–
Sous-total	**2 372**	**2 732**	**2 372**	**2 372**
Moins : déduction pour le conjoint	1 072	1 072	1 072	1 072
Revenu considéré pour la contribution	**1 300**	**1 660**	**1 300**	**1 300**
Moins : exonération (avec conjoint = 75 % du revenu de la contribution)	975	1 245	975	975
Montant considéré pour la contribution	**325**	**415**	**325**	**325**
Plus : liquidités considérées pour le calcul	0	0	76 000	0
Sous-total	**325**	**415**	**76 325**	**325**
Contribution payable (maximum 1 665 $)[1]	**325**	**415**	**1 665**	**325**
Contribution payable si la personne n'est pas mariée, mais est conjointe de fait[2]	**994**	**994**	**1 665**	**994**

1. La contribution payable peut être moindre selon le type de chambre (double, multiple).
2. La contribution diffère à cause des montants relatifs à l'exonération et aux exemptions. Le conjoint de fait est considéré comme une personne seule. Pour le calcul, nous avons fait l'hypothèse que chaque conjoint détient 50 % de l'avoir du couple.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

5

Sécurité routière des véhicules lourds

Commission des transports du Québec
Contrôle routier Québec
Société de l'assurance automobile du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le transport routier occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'économie au Québec et impose des efforts constants afin d'améliorer la sécurité des usagers de la route.

Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer auprès de la Commission des transports du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec :

- que leurs activités liées aux propriétaires et aux exploitants de véhicules lourds (PEVL) ainsi qu'aux conducteurs de véhicules lourds sont effectuées avec un souci d'efficience et d'efficacité quant au comportement sécuritaire de ces personnes;
- qu'elles mesurent leur performance concernant leurs activités importantes, dont celles liées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds, et qu'elles en rendent compte.

Nous voulions aussi nous assurer que la Commission respecte les règles et les principes de saine gestion pour la tarification des services.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la sécurité routière des véhicules lourds.

Parmi les propriétaires de véhicules lourds qui font l'objet de constats d'infraction, certains ne sont pas inscrits au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*. La Société ne s'assure pas que ceux qui sont tenus par la loi de s'inscrire au registre le font. Les infractions de ces PEVL ne sont pas consignées dans leurs dossiers de comportement, ce qui peut retarder indûment la prise en charge de ceux qui présentent des risques pour la sécurité.

Le contrôle visant à confirmer l'absence d'amendes impayées par des PEVL n'a pas fonctionné à plusieurs reprises : 86 PEVL n'avaient pas acquitté des amendes totalisant 95 590 dollars, contrairement à ce qu'ils avaient déclaré lors de la mise à jour de leurs dossiers. Par conséquent, la Commission n'a pas perçu les sommes dues au ministère de la Justice du Québec ou retiré à ces personnes le droit de circuler.

Les résultats des contrôles sur la route ne sont pas associés à des cibles afin d'apprécier la performance de Contrôle routier Québec ainsi que de déterminer la nature et l'importance des efforts futurs à consentir. En outre, la planification des opérations régulières n'est pas documentée en fonction des risques. Il est difficile de voir dans quelle mesure les efforts déployés lors de ces interventions maximisent les résultats escomptés.

Contrôle routier Québec (agence de la Société) effectue peu de vérifications complètes en entreprise à l'égard des personnes jugées à risque. D'après les moyennes annuelles, seulement 3,6 % des 2 750 PEVL présentant un comportement à risque selon la politique d'évaluation ont fait l'objet de telles vérifications. En outre, les résultats des vérifications partielles, qui représentent près de la moitié des interventions menées dans les entreprises, n'ont pas d'effet sur le contenu et l'évaluation des dossiers des PEVL. Enfin, les contrôles en entreprise ne sont pas réalisés de façon uniforme, ce qui peut entraîner des iniquités entre les PEVL.

La Commission fait généralement le suivi des conditions imposées aux PEVL mais, dans certains cas, il n'est pas documenté. Nos travaux ont révélé que plusieurs dossiers ayant trait au suivi des conditions n'ont pas été traités conformément aux délais prévus dans les procédures internes.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société, de la Commission et de Contrôle routier Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandation à la Société

1 Identifier, parmi les propriétaires de véhicules lourds faisant l'objet de constats d'infraction, ceux qui doivent s'inscrire au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds* afin que les infractions de ces derniers soient prises en compte dans l'évaluation de leur comportement.

Recommandations à la Commission

2 S'assurer de la validité des informations fournies par les demandeurs lors de leur inscription au registre et par les personnes inscrites lors de la mise à jour annuelle de leur dossier, notamment en améliorant le système de contrôle relatif aux amendes impayées.

3 Améliorer le suivi des conditions imposées aux propriétaires, aux exploitants et aux conducteurs de véhicules lourds, en veillant notamment à ce que le traitement des dossiers permette de vérifier en temps opportun le respect des délais fixés lors des décisions.

4 Améliorer la reddition de comptes exercée dans son rapport annuel de gestion, notamment à l'égard de ses projets importants.

Recommandations à Contrôle routier Québec

5 Appuyer la planification des activités relatives au contrôle sur la route des véhicules lourds sur les risques y afférents.

6 Se doter de cibles mesurables quant à la performance de ses activités de contrôle et en rendre compte.

7 S'assurer que le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers* encadre le travail des contrôleurs routiers en entreprise de façon à ce qu'ils documentent les dossiers quant aux décisions de ne pas produire de rapports d'infraction généraux.

8 Établir un processus formel d'assurance qualité pour vérifier la qualité et l'uniformité du travail des contrôleurs routiers en entreprise, notamment de la tenue des dossiers.

9 Évaluer l'effet des décisions en matière de sensibilisation et de sanction sur l'amélioration du comportement sécuritaire des propriétaires, des exploitants et des conducteurs de véhicules lourds à l'égard de la gestion des dossiers constitués par les entreprises.

Recommandation à la Commission et à Contrôle routier Québec

10 Se doter d'objectifs et d'indicateurs de résultats mesurables à l'égard de la sécurité routière des véhicules lourds.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Inscription au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*** 11

Recommandations

2.2 **Suivi du comportement des propriétaires, des exploitants et des conducteurs de véhicules lourds** 13

Contrôles sur la route

Recommandations

Contrôles en entreprise

Recommandations

Processus d'intervention de la Commission

Recommandation

2.3 **Performance et reddition de comptes** 25

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 31

Annexes et sigles 33

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification

Andréa Bourget
Danielle Gagnon
Amine Gharbaoui
Ghauthy Jean-Baptiste
Carole Simard

1 Mise en contexte

1 Le transport routier des marchandises et des personnes occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'économie au Québec. L'importance du parc de véhicules lourds, qui a connu une hausse de 5 % au cours des cinq dernières années, impose des efforts constants afin d'améliorer la sécurité des usagers de la route et d'assurer la protection du réseau routier. En 2011, près de 53 000 propriétaires et exploitants géraient les 145 000 véhicules lourds qui circulaient sur nos routes.

2 Entre 2006 et 2010, les statistiques, exprimées par tranche de 10 000 véhicules, montrent une diminution de 17,2 % du taux des victimes d'accident de la route impliquant un camion lourd ou un tracteur routier et une baisse de 42,9 % lorsqu'un autobus scolaire est impliqué. Malgré ces données encourageantes, le bilan routier pour la catégorie des camions lourds et des tracteurs routiers est moins bon que celui relatif aux automobiles et aux camions légers. Par ailleurs, le taux des victimes d'accident de la route impliquant un autobus autre que scolaire a augmenté de 3,4 %. Nous présentons à l'annexe 2 l'évolution du bilan routier par types de véhicules lourds.

Le bilan routier présente les données sur les victimes d'accident de la route au Québec.

Un véhicule lourd a un poids nominal brut de 4 500 kg ou plus. Ce poids comprend celui du véhicule avec les équipements qui y sont fixés en permanence, plus sa capacité maximale de charge.

3 La gestion de la sécurité routière des véhicules lourds a été structurée sur plusieurs années. Nous décrivons ci-dessous les principales étapes de cette démarche.

1987	Entente avec le gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du *Code canadien de sécurité* relatif à l'exploitation des véhicules commerciaux.
1997	Approbation par les provinces et les territoires de la norme exigeant l'attribution d'une cote de sécurité aux transporteurs extraprovinciaux et intraprovinciaux. • Chaque province est responsable de l'attribution d'une cote de sécurité aux transporteurs possédant un ou plusieurs véhicules commerciaux immatriculés dans cette province.
1998	Adoption de la *Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds*. • La loi vise à accroître la sécurité routière et à protéger le réseau routier par la mise en place d'un nouvel encadrement imposé aux utilisateurs de véhicules lourds. Elle fonde son encadrement sur trois grands mécanismes : l'entrée dans l'industrie, le suivi du comportement et la sanction.
2006	Modification de la loi qui s'appelle dorénavant *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, notamment l'ajout d'un volet « conducteur ».

4 Les mouvements de transport des véhicules lourds immatriculés au Québec sont réglementés par la législation de cette province quand les véhicules y circulent. Lorsque ceux-ci franchissent ses frontières, ils demeurent régis par les dispositions légales du Québec relatives au suivi du comportement sécuritaire, mais en matière de sécurité routière, ce sont les règles de la province où ils circulent qui s'appliquent.

Un mouvement de transport se définit comme le déplacement d'un véhicule entre son point de départ et sa destination.

5 Plusieurs lois, règlements et politiques encadrent la gestion des propriétaires, des exploitants et des conducteurs de véhicules lourds, notamment :

- la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* ;
- le *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers* ;
- le *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds* ;
- le *Code de la sécurité routière* ;
- la *Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds* ;
- la *Politique d'évaluation des conducteurs de véhicules lourds*.

6 L'annexe 3 fournit un résumé des lois et des règlements appliqués, en tout ou en partie, par les acteurs liés à ce processus de gestion.

Rôles et responsabilités

7 La présente vérification a été effectuée auprès de la Commission des transports du Québec, de Contrôle routier Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec. Voici les rôles et responsabilités des divers intervenants encadrant l'industrie du transport.

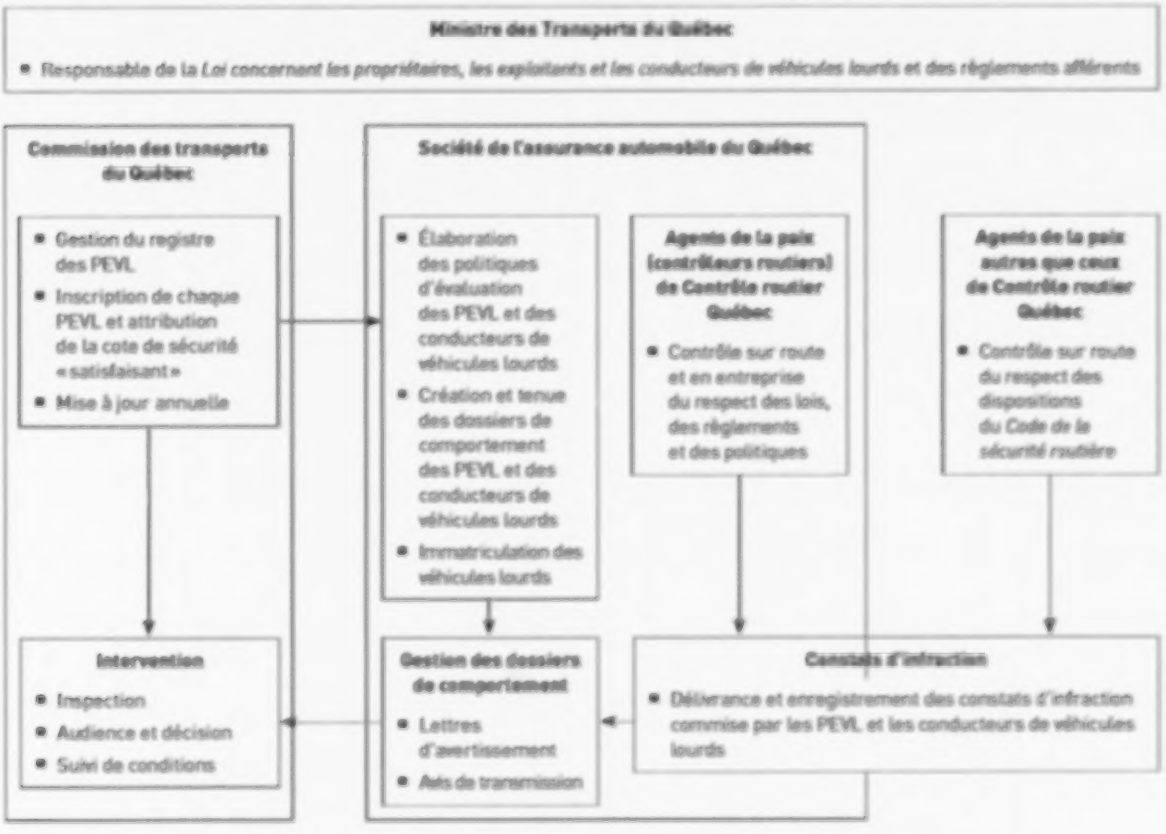
Ministre des Transports du Québec	Il est responsable de la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* et des règlements y afférents.
Société	Elle immatricule les véhicules lourds et délivre les permis de conduire. Afin d'identifier les PEVL ainsi que les conducteurs qui présentent un risque pour la sécurité routière et la protection du réseau routier, elle a instauré la *Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds* en 1998, puis la *Politique d'évaluation des conducteurs de véhicules lourds*, en 2011. Elle constitue un dossier pour chaque propriétaire ou exploitant tenu de s'inscrire au registre des PEVL ainsi que pour chaque conducteur de véhicules lourds. Elle note systématiquement dans les dossiers des PEVL les événements rapportés par les agents de la paix de Contrôle routier Québec (son agence) et par ceux rattachés à la Sûreté du Québec ou aux corps policiers municipaux. Il s'agit notamment d'accidents, d'infractions en vertu du *Code de la sécurité routière* ou du *Code criminel*, des résultats des vérifications mécaniques effectuées sur la route ou encore de ceux ayant trait aux contrôles en entreprise.

Commission	Elle est responsable du registre des PEVL. Lors de l'inscription du PEVL au registre, elle lui attribue une cote de sécurité « satisfaisant », laquelle confère à son détenteur l'autorisation de mettre en circulation ou d'exploiter des véhicules lourds partout au Canada. Le maintien de cette cote est lié au comportement de celui-ci, qui doit transmettre chaque année à la Commission l'information nécessaire pour mettre à jour son dossier, comme l'adresse et le nombre de véhicules lourds exploités.

Une cote de sécurité « satisfaisant » signifie que le dossier du PEVL est acceptable sur le plan de la conformité aux lois et aux règlements.

8 Lorsque les points cumulés dans le dossier d'un PEVL à la suite de constats d'infraction atteignent un seuil préétabli en vertu de la politique d'évaluation, la Société transmet ce dossier à la Commission. Cette dernière convoque le PEVL en audience, où l'un de ses membres décidera de maintenir ou de modifier sa cote de sécurité, en plus de lui imposer ou non des mesures correctives (appelées conditions). La Commission agit de la même façon pour un conducteur de véhicules lourds. Si un membre juge qu'il est inapte à conduire de tels véhicules, il peut ordonner à la Société de lui interdire de le faire. La figure 1 illustre le processus relatif à la gestion de la sécurité routière des véhicules lourds, en indiquant les relations entre les intervenants chargés d'encadrer l'industrie du transport de personnes et de marchandises.

Figure 1 Processus relatif à la gestion de la sécurité routière des véhicules lourds



Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds

9 La politique consacrée à l'évaluation des PEVL prévoit les façons de faire afin de s'assurer de leur comportement sécuritaire. Trois moyens sont utilisés :

- le contrôle sur la route ;
- le contrôle en entreprise ;
- la surveillance des événements critiques.

10 Les constats d'infraction à la suite de contrôles sur la route sont enregistrés dans le dossier tenu par la Société à l'égard d'un PEVL et y demeurent pendant deux ans. Ils sont regroupés en cinq grandes « zones de comportement » que nous décrivons à l'annexe 4 : une concerne le propriétaire tandis que les quatre autres se rapportent à l'exploitant. Des seuils (points à ne pas atteindre) ont été établis pour chaque zone de comportement en fonction du nombre de véhicules lourds de l'exploitant ou du nombre d'inspections des véhicules du propriétaire.

11 La Société intervient auprès du PEVL à mesure que son dossier se détériore. Par exemple, elle transmet à un exploitant, qui transporte des biens et qui possède cinq véhicules lourds, une lettre dite de premier niveau lorsqu'il a atteint 50 % du seuil de 42 points de la zone de comportement global, une lettre de deuxième niveau lorsqu'il en est à 75 % et un avis de transmission de son dossier à la Commission lorsque 100 % du seuil est franchi. L'annexe 5 présente un extrait des seuils servant à l'évaluation continue.

Une lettre de premier niveau et, s'il y a lieu, une lettre de deuxième niveau informent le PEVL de la détérioration de son dossier, le sensibilisent à l'importance de modifier son comportement avant la transmission de son dossier à la Commission et lui fournissent, au besoin, des précisions ou des explications additionnelles.

12 Le contrôle en entreprise est effectué par Contrôle routier Québec dans les établissements d'un propriétaire ou d'un exploitant dont les véhicules sont immatriculés au Québec. L'objectif est de s'assurer que le PEVL respecte ses obligations, et ce, en se basant sur les dossiers qu'il doit tenir et les documents qu'il doit posséder. En particulier, Contrôle routier Québec vérifie que l'exploitant évalue le comportement des conducteurs dont il utilise les services et que le propriétaire respecte les exigences d'entretien mécanique de ses véhicules. Les infractions constatées peuvent mener à la conclusion d'un échec, une situation qui est notée dans le dossier du PEVL.

13 Des événements critiques, comme excéder de 41 kilomètres par heure la limite de vitesse permise, circuler dans un tunnel avec des matières dangereuses ou être impliqué dans un accident mortel avec une part de responsabilité, sont également consignés dans le dossier.

14 En vertu de la politique d'évaluation, la combinaison de certains événements, comme un événement critique assorti d'un échec lors d'un contrôle en entreprise, conduit à une intervention immédiate de la Société, qui envoie à la personne en cause un avis de transmission du dossier à la Commission. Le lecteur trouvera à l'annexe 6 les combinaisons d'événements qui, comme l'accident mortel, mènent à cet avis.

Politique d'évaluation des conducteurs de véhicules lourds

15 La mise en œuvre des mesures figurant dans la *Politique d'évaluation des conducteurs de véhicules lourds* permet d'identifier les conducteurs qui présentent un risque pour la sécurité routière et la protection du réseau routier. Ainsi, les accidents, les infractions en relation avec le *Code de la sécurité routière* ainsi que celles relatives au *Code criminel*, tel le défaut de s'arrêter lors d'un accident, sont compilés dans un dossier de comportement tenu par la Société.

16 Lorsque le total des points cumulés dans le dossier de comportement d'un conducteur atteint le seuil d'une des zones de comportement, comme la « sécurité des opérations », ou lorsqu'on y inscrit un accident mortel, le dossier en question est transmis à la Commission pour étude. Celle-ci peut notamment exiger du conducteur qu'il suive une formation sur la conduite préventive. Elle a également le pouvoir d'ordonner à la Société de lui interdire la conduite d'un véhicule lourd si, à son avis, aucune mesure ne peut corriger le problème constaté.

17 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

18 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'inscription au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*, le suivi du comportement des propriétaires, des exploitants et des conducteurs des véhicules lourds ainsi que la performance et la reddition de comptes des entités vérifiées.

19 La Commission et la Société n'effectuent pas toujours les activités liées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds avec efficacité et efficience. L'inscription des PEVL au registre, le suivi de leur comportement et de celui des conducteurs de véhicules lourds de même que le processus chapeautant les interventions de la Commission comportent des lacunes. De plus, ces entités n'évaluent pas adéquatement leur performance à cet égard.

2.1 Inscription au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*

20 L'inscription au registre des PEVL permet d'identifier les propriétaires et les exploitants visés par la loi. Elle leur confère le privilège de mettre en circulation un véhicule lourd sur les chemins ouverts à la circulation.

Intégralité du registre

21 Parmi les propriétaires de véhicules lourds auxquels des constats d'infraction sont délivrés, certains ne sont pas inscrits au registre et la Société ne s'assure pas qu'ils le font.

22 Lorsqu'un agent de la paix, ce qui inclut un contrôleur routier de Contrôle routier Québec, intercepte le véhicule d'un PEVL non inscrit au registre, une amende de 500 dollars peut lui être imposée. Toutefois, tant et aussi longtemps qu'un PEVL assujetti à la loi ne s'inscrit pas au registre, ses infractions, le cas échéant, ne sont pas consignées dans un dossier de comportement tenu par la Société.

23 Au 31 décembre 2011, les agents de la paix avaient repéré 875 propriétaires de véhicules lourds non inscrits au registre, lesquels avaient cumulé 1 472 infractions depuis deux ans. Ces dernières comprennent, entre autres, les infractions relatives aux propriétaires qui, n'exploitant pas leurs véhicules à des fins commerciales, étaient exemptés de le faire. Lorsque la Société procède à cette compilation, elle ne distingue pas ces deux groupes. Puisque les infractions commises ont une durée prescrite de deux ans, les personnes qui devaient s'enregistrer, conformément à la loi, auraient vu leurs infractions versées à leur dossier de comportement. Parmi les infractions stockées dans les systèmes de la Société, 464 pourraient conduire, en ce qui a trait aux propriétaires de véhicules lourds qui auraient dû s'inscrire au registre, à une action

de la part de la Société ou de la Commission, ou des deux, dans le cadre de la politique d'évaluation. De plus, le fait que les infractions de ces PEVL ne sont pas consignées peut retarder indûment la prise en charge de ceux qui présentent des risques pour la sécurité.

24 Par exemple, cinq points peuvent être portés au dossier d'un PEVL possédant un véhicule lourd à la suite d'une seule infraction concernant la surcharge et faire en sorte que les points cumulés atteignent un seuil signalant un comportement préoccupant. Si cette personne avait été inscrite au registre, elle aurait reçu une lettre de premier niveau de la Société pour lui faire part de la situation. De plus, elle aurait fait partie des PEVL à risque, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle en entreprise.

Information exigée lors de l'inscription

25 Avant d'inscrire un PEVL au registre, la Commission doit veiller à ce qu'il respecte les exigences prévues par la loi, notamment son inscription auprès du Registraire des entreprises du Québec et l'absence d'amendes impayées en vertu de la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, de la *Loi sur les transports* et du *Code de la sécurité routière*. De plus, elle lui demande s'il a pris des moyens appropriés pour assurer la sécurité routière, comme le maintien des véhicules en bon état et le respect du nombre d'heures de conduite des conducteurs. Cette dernière initiative est une bonne pratique contribuant à sensibiliser le demandeur à ses obligations.

---

26 La Commission n'effectue aucune démarche attestant que les PEVL ont mis en place les moyens pour assurer la sécurité routière : elle se fie aux déclarations des demandeurs. De plus, le contrôle visant à confirmer l'absence d'amendes impayées n'a pas fonctionné à plusieurs reprises.

---

27 Ainsi, la cote de sécurité attribuée sur la base de la déclaration du PEVL ne vient pas confirmer qu'il remplit la condition préalable à son inscription concernant les amendes impayées. Quant à la mise en place de moyens visant à assurer la sécurité, la Commission n'en exige aucune preuve. La vérification sera effectuée lorsque Contrôle routier Québec procédera à des contrôles en entreprise ou lorsqu'un dossier sera transmis à la Commission.

28 D'ailleurs, notre examen de dossiers pour lesquels la cote de sécurité a été abaissée à « conditionnel » par la Commission révèle de nombreuses infractions, malgré les déclarations contraires faites par les PEVL lors de leur inscription. Dans la plupart des cas, la Commission a exigé que ces personnes suivent une formation portant sur la gestion de la loi. L'exemple suivant illustre cette situation et l'importance d'une démarche validant les déclarations des demandeurs :

- Un PEVL s'inscrit au registre en 1998 et on lui attribue automatiquement la cote « satisfaisant » sur la base de sa déclaration.
- En 2011, sa cote de sécurité devient « conditionnel » à la suite d'une vérification permettant à la Commission de constater qu'aucune politique en matière de gestion de la sécurité n'est en place dans l'entreprise, contrairement à sa déclaration initiale.

- La décision de la Commission indique que « l'entreprise doit être soumise à de la formation afin d'avoir l'assurance que le transport est fait de façon préventive et sécuritaire et que la gestion de l'entreprise est faite conformément à la réglementation ».

29 D'autre part, la Commission valide automatiquement auprès du ministère de la Justice du Québec la déclaration du PEVL lorsque celui-ci affirme qu'il ne fait pas l'objet d'amendes impayées. Nous avons constaté que ce contrôle n'avait pas fonctionné à plusieurs reprises. En effet, 86 PEVL n'avaient pas acquitté des amendes totalisant 95590 dollars, contrairement à ce qu'ils avaient déclaré à ce propos dans le cadre de la mise à jour de leurs dossiers en 2011. Par conséquent, la Commission n'a pas perçu les sommes dues au ministère de la Justice ou retiré aux PEVL le droit de circuler, comme cela est prévu dans la loi en pareil cas.

30 Bien que la Commission rappelle sur le formulaire d'inscription au registre que l'auteur d'une fausse déclaration pourrait être poursuivi, elle a fait le choix de ne pas utiliser cette avenue sans en évaluer les effets sur le comportement sécuritaire des PEVL.

Recommandations

31 La recommandation suivante s'adresse à la Société.

1 Identifier, parmi les propriétaires de véhicules lourds faisant l'objet de constats d'infraction, ceux qui doivent s'inscrire au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds* afin que les infractions de ces derniers soient prises en compte dans l'évaluation de leur comportement.

32 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

2 S'assurer de la validité des informations fournies par les demandeurs lors de leur inscription au registre et par les personnes inscrites lors de la mise à jour annuelle de leur dossier, notamment en améliorant le système de contrôle relatif aux amendes impayées.

2.2 Suivi du comportement des propriétaires, des exploitants et des conducteurs de véhicules lourds

33 La Société constitue et gère un dossier de suivi concernant le comportement de chaque PEVL inscrit au registre et de chaque conducteur de véhicules lourds.

34 Afin de s'assurer du respect par les PEVL de leurs obligations légales relatives à la sécurité routière, Contrôle routier Québec effectue des contrôles sur la route et en entreprise. En 2011, 246 employés étaient affectés aux contrôles sur la route et 19, aux contrôles en entreprise.

Contrôles sur la route

35 Contrôle routier Québec planifie les interventions qui touchent l'ensemble de ses 17 services répartis dans les 16 régions administratives du Québec (opérations provinciales). Chaque service planifie localement les opérations régulières sur la route.

36 Les contrôles sur la route consistent à vérifier la conformité des PEVL aux normes de sécurité des véhicules selon notamment la méthode d'inspection CVSA (Commercial Vehicule Safety Alliance). Ces normes visent, entre autres, l'état et l'entretien mécanique des véhicules lourds, les charges et les dimensions ainsi que les heures de conduite. Comme les autres agents de la paix, les employés de Contrôle routier Québec ont pour fonction de s'assurer du respect du *Code de la sécurité routière* et de la validité des permis des conducteurs.

La méthode d'inspection CVSA vise principalement à réduire le nombre d'accidents et de victimes de la route par l'amélioration de la sécurité liée aux activités des véhicules commerciaux circulant en Amérique du Nord.

37 Les résultats des contrôles sur la route ne sont pas associés à des cibles afin de mesurer la performance de Contrôle routier Québec ainsi que de déterminer la nature et l'importance des efforts futurs à consentir. De plus, la planification des contrôles sur la route n'est pas documentée en fonction des risques. Enfin, l'information de gestion disponible ne permet pas toujours d'analyser adéquatement les vérifications effectuées.

Information de gestion

38 La CVSA a établi un cadre de pratique qui favorise l'uniformité, la compatibilité et la réciprocité des inspections ainsi que la mise en application des règles de sécurité des transporteurs circulant sur le territoire des administrations nord-américaines. En outre, cette organisation participe au développement des programmes de formation menant à la certification des inspecteurs qui effectuent la vérification des véhicules. Sa méthode comporte plusieurs niveaux dont voici les principaux, tels que décrits dans le site Web de Contrôle routier Québec.

Niveau 1	Inspection complète du conducteur et du véhicule
Niveau 2	Inspection du conducteur et vérification partielle du véhicule
Niveau 3	Inspection du conducteur seulement
Niveau 4	Inspection d'une composante spécifique du véhicule
Niveau 5	Inspection complète du véhicule seulement

Source : Contrôle routier Québec.

39 Les mouvements de transport vérifiés par Contrôle routier Québec ont fluctué au cours des cinq dernières années. Quant au taux des mouvements de transport vérifiés non conformes, il a légèrement fléchi, pour s'établir à 40 % en 2011, comme l'indiquent les données présentées ci-après.

Un mouvement de transport vérifié non conforme est enregistré à la suite d'un constat d'infraction, d'un rapport d'infraction général, d'un certificat de vérification mécanique avec défectuosité ou d'une « mise hors service conducteur ».

Mouvements de transport vérifiés	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre	82 143	85 577	86 047	81 784	76 798
▪ Mouvements non conformes	43 %	45 %	43 %	41 %	40 %

Source : Contrôle routier Québec.

40 Toutefois, l'information disponible ne permet pas de connaître les niveaux des inspections qui ont été faites durant cette période ni l'évolution exacte du taux de non-conformité associé à chacun d'eux. En effet, depuis quelques années, les données saisies ne correspondent plus à la réalité. À titre d'exemple, près de 68 % des interventions menées en 2011 ne sont pas classées selon les niveaux 1 à 5 ; elles figurent dans une autre catégorie, qui regroupe habituellement des situations marginales. Les représentants de Contrôle routier Québec nous ont déclaré que le contexte actuel entourant le renouvellement de la convention collective des contrôleurs routiers peut expliquer cette dernière situation.

41 À terme, l'organisation est privée de données de gestion importantes qui lui permettraient de mieux orienter ses contrôles sur la route et de contribuer davantage à l'amélioration du bilan routier. De plus, cette information est nécessaire pour établir que le contrôleur routier répond toujours aux exigences de sa certification CVSA.

Opérations provinciales

42 Chaque année, Contrôle routier Québec réalise des opérations provinciales, notamment pour vérifier la conformité des autobus scolaires, des véhicules lourds et des charges en période de dégel.

43 Comme on le voit ci-après, le taux des mises hors service des véhicules et celui de leur non-conformité, établis à la suite des opérations provinciales, sont sensiblement les mêmes d'une année à l'autre.

La mise hors service d'un véhicule consiste à interdire sa circulation parce qu'il présente une défectuosité mécanique majeure ; l'interdiction est en vigueur tant que la réparation nécessaire n'est pas effectuée.

Opérations provinciales	2008	2009	2010	2011
Sécuribus				
Nombre d'autobus vérifiés	1 056	805	786	710
▪ Mises hors service	3,8 %	3,1 %	2,4 %	3,4 %
Vérification routière annuelle des véhicules lourds				
Nombre de vérifications routières	1 339	1 254	677	923
▪ Mises hors service	14,0 %	16,2 %	11,5 %	13,0 %
Opération dégel				
Nombre de vérifications	22 923	25 424	17 952	20 431
▪ Non-conformité	16,5 %	13,7 %	15,3 %	12,6 %

Source : Contrôle routier Québec.

44 En l'absence de cibles définissant la réduction souhaitée à l'égard du nombre de PEVL et de conducteurs pris en défaut, il est difficile de voir dans quelle mesure les efforts consentis pour mener à bien ces opérations maximisent les résultats escomptés.

45 Par contre, dans sa planification relative à 2012, Contrôle routier Québec a souligné l'importance, lors de la période de dégel, de contrôler la charge des véhicules lourds pour protéger le réseau routier à cette époque de l'année et elle s'est donnée une cible, soit réduire de 30 %, par rapport à 2011, la délinquance lors des trois premières semaines de cette période. Pour y parvenir, elle a prévu une série de mesures visant à sensibiliser et à informer les différents acteurs de l'industrie du transport quant aux normes applicables et aux répercussions négatives des véhicules en surcharge circulant sur les routes du Québec. Nous considérons qu'il s'agit d'une bonne pratique.

Opérations régulières liées aux contrôles sur la route

46 Les opérations régulières liées aux contrôles sur la route sont planifiées localement par les responsables des services. Ceux-ci s'appuient sur leur connaissance des particularités de leurs territoires respectifs.

47 Les stratégies opérationnelles à l'échelle locale ne sont pas documentées : elles ne permettent pas toujours d'évaluer les risques auxquels les services font face ni les moyens envisagés pour les atténuer. Une telle façon de faire ne fournit pas l'assurance que les interventions sont optimisées.

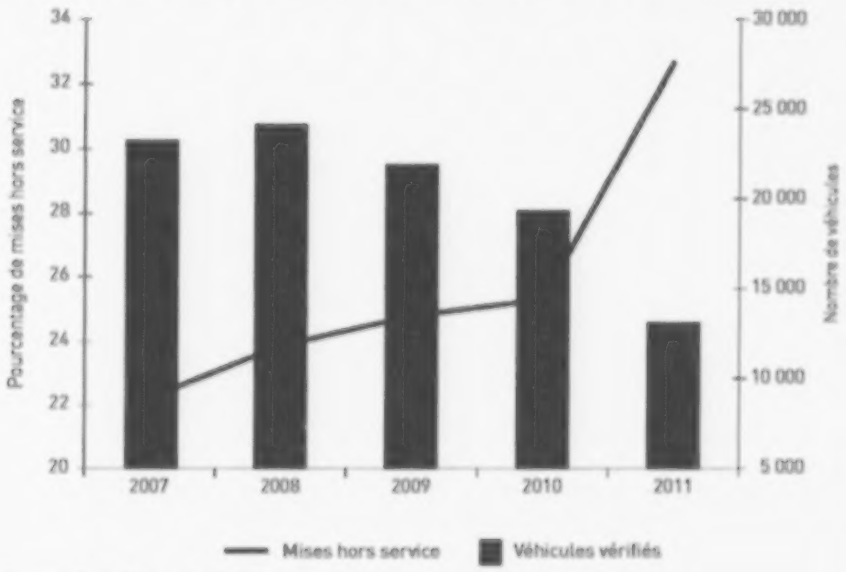
48 Tout comme pour les opérations provinciales, la planification des opérations régulières de contrôle sur la route n'inclut pas la détermination de cibles mesurables concernant la réduction de la délinquance des PEVL, la couverture du territoire et la performance des équipes déployées.

49 Pourtant, la *Convention de performance et d'imputabilité* de l'organisation, signée en mai 2002 et toujours en vigueur, précise qu'elle doit rendre compte de ses activités en se basant sur des indicateurs de performance. Ceux-ci doivent traduire ses principaux produits et services en objectifs quantifiables permettant de mesurer dans quelle proportion les cibles fixées ont été atteintes. De plus, cette convention indique qu'elle doit miser sur une augmentation des vérifications sur la route et des vérifications mécaniques complètes, pour notamment accroître la conformité des mouvements de transport aux différentes lois.

50 À cet égard, il convient de signaler que le nombre de véhicules lourds soumis à une vérification mécanique a beaucoup diminué au cours des cinq dernières années, alors que le taux de mises hors service a augmenté de façon importante (figure 2).

Le taux de mises hors service réfère à la proportion de véhicules mis hors service par rapport au nombre total de véhicules vérifiés.

Figure 2 Bilan relatif à la vérification mécanique sur route des véhicules lourds



Source : Contrôle routier Québec.

51 Contrôle routier Québec devrait documenter l'analyse de ces données, car un tel exercice lui permettrait de déterminer des cibles et de mesurer sa performance. Il lui permettrait également de voir si les résultats obtenus découlent d'un meilleur ciblage des véhicules vérifiés ou s'il y a une augmentation du nombre de véhicules avec défectuosités mécaniques majeures.

Recommandations

52 Les recommandations suivantes s'adressent à Contrôle routier Québec.

- **Appuyer la planification des activités relatives au contrôle sur la route des véhicules lourds sur les risques y afférents.**
- **Se doter de cibles mesurables quant à la performance de ses activités de contrôle et en rendre compte.**

Contrôles en entreprise

53 Les contrôles en entreprise servent à vérifier le respect des obligations imposées aux PEVL concernant, par exemple, les heures de conduite et l'entretien mécanique ; ces contrôles sont basés sur les dossiers qu'ils doivent tenir et les documents qu'ils doivent avoir en leur possession. L'aptitude et le comportement des conducteurs à l'emploi d'un exploitant sont aussi examinés lors de ce type d'interventions, y compris la détention d'un permis de conduire valide.

54 Selon le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers*, les contrôleurs routiers déterminent les PEVL à visiter en entreprise en se référant aux dossiers des personnes à risque, c'est-à-dire celles qui ont reçu une lettre de premier niveau, qui sont visées par des signalements liés à des contrôles sur la route ou qui font l'objet de dénonciations.

Couverture de la population

55 Chaque contrôleur routier en entreprise peut effectuer une vérification complète ou partielle pour établir si le comportement d'un PEVL est jugé sécuritaire :

- Une vérification partielle porte sur le dossier du véhicule ou du conducteur ayant notamment fait l'objet d'une dénonciation. S'il y a lieu, des infractions sont constatées et des amendes sont imposées. Toutefois, les infractions ne sont pas considérées dans le dossier du PEVL pour le suivi de son comportement. Selon la politique d'évaluation, elles ne peuvent l'être que si les règles d'échantillonnage relativement au nombre de véhicules et de conducteurs sont appliquées.
- Une vérification complète porte sur les dossiers des véhicules et des conducteurs sélectionnés selon les règles d'échantillonnage énoncées dans la politique d'évaluation. Il en résulte l'inscription d'une mention de réussite ou d'échec dans le dossier du PEVL concerné. Ainsi, un contrôleur routier qui procède à une vérification complète auprès d'une entreprise possédant 19 véhicules lourds et employant 10 conducteurs doit vérifier au minimum 11 dossiers de véhicules lourds et 7 dossiers de conducteurs. Le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers* précise les paramètres relatifs à ce type d'intervention.

56 Contrôle routier Québec effectue peu de vérifications complètes en entreprise à l'égard des personnes jugées à risque, soit celles ayant atteint le seuil correspondant au premier niveau. En outre, les résultats des vérifications partielles, qui représentent près de la moitié des interventions menées en entreprise, n'ont pas d'effet sur le contenu et l'évaluation des dossiers des PEVL.

57 Entre le 1er mars 2006 et le 31 août 2011, 2 743 interventions ont été réalisées en entreprise, dont 1 441 vérifications complètes (53 %) ayant trait au volet « propriétaire » ou au volet « exploitant », ou aux deux à la fois.

58 Cependant, ces vérifications complètes n'ont touché en moyenne annuellement que 3,6 % des 2 750 PEVL qui présentaient un comportement à risque en fonction de la politique d'évaluation en ayant cumulé les points correspondant au seuil de premier niveau. Par ailleurs, d'autres vérifications complètes sont réalisées notamment à la suite de signalements internes, de dénonciations ou de plaintes, situations que Contrôle routier Québec juge également à risque. Une proportion substantielle des interventions en entreprise, soit 47 %, ont consisté en vérifications partielles, lesquelles n'ont pas d'influence sur les dossiers des PEVL.

Réalisation des contrôles en entreprise

59 Pour nous assurer que les dossiers liés aux vérifications complètes soutenaient adéquatement les résultats des contrôles en entreprise, nous avons sélectionné au hasard 62 dossiers parmi ceux relatifs aux 429 vérifications effectuées à partir du 1er mars 2006 jusqu'au 31 août 2011 – ces activités ont été accomplies par 4 services de Contrôle routier Québec, dont les interventions visent 51 % des PEVL.

60 Plus précisément, nous avons examiné si les résultats des contrôles en entreprise consignés dans les dossiers sélectionnés :

- respectaient les normes prescrites par la politique d'évaluation et le manuel des procédures ;
- étaient documentés ou expliqués par le contrôleur routier ayant procédé à l'intervention.

61 Les contrôles en entreprise ne sont pas réalisés de façon uniforme, ce qui peut entraîner des iniquités entre les PEVL. De plus, les services ayant fait l'objet de notre vérification n'exercent pas de contrôle de qualité concernant la documentation des dossiers et le respect, par les employés visés, des normes prescrites par la politique d'évaluation et le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers*.

Rapport d'infraction général

62 Les contrôleurs routiers en entreprise sont appelés à exercer leur jugement lors des interventions. Contrôle routier Québec leur a communiqué des critères en vue de baliser leur action, notamment au chapitre du rapport d'infraction général. Ils doivent :

- tenir compte de la gravité de l'infraction commise et de son incidence sur la collectivité ;
- être honnête et transparent dans leur prise de décision en se basant sur des motifs valables et raisonnables ;
- être en mesure de démontrer qu'ils ont agi de bonne foi, tout comme un autre agent de la paix prudent et diligent l'aurait fait, placé devant les mêmes circonstances.

63 En l'absence de directives supplémentaires, les contrôleurs routiers agissent de diverses façons. Ainsi, une même situation peut donner lieu ou non à un rapport d'infraction. Dans certains cas, le contrôleur routier décide de rappeler au PEVL ses obligations plutôt que de le sanctionner. Qui plus est, il arrive que le dossier de la personne prise en défaut ne fasse pas mention de telles décisions clémentes, prises dans l'optique de ne pas produire de rapports d'infraction. Cette pratique peut causer un manque d'équité à l'égard des autres PEVL et conducteurs de véhicules lourds en plus de ne pas favoriser une gradation des sanctions imposées aux contrevenants.

64 Bien que les contrôles en entreprise ciblent en priorité les PEVL à risque (infractions commises sur la route ou défectuosités mécaniques des véhicules), Contrôle routier Québec n'a pas statué sur la gradation des mesures à prendre pour aider à éliminer les comportements fautifs, notamment sur le passage de la sensibilisation à la sanction.

65 Dans 13 des 62 dossiers (21 %) d'inspection que nous avons sélectionnés aux fins de notre vérification, le contrôleur routier avait noté qu'il n'avait pas produit de rapports d'infraction pour la totalité des dérogations observées.

66 Le cas suivant est révélateur : un PEVL, qui avait déjà cumulé 75 % des points relatifs au seuil préétabli, a fait l'objet d'un contrôle en entreprise. Des manquements concernant, entre autres, l'absence de fiches d'entretien préventif dans les dossiers des véhicules ont été relevés. Dans le sommaire d'inspection, le contrôleur routier mentionne que, puisque « c'est une première inspection de cette entreprise, seulement 2 infractions sont retenues sur une possibilité de 15, en vertu de l'aspect mécanique ». S'il avait remis à cette personne plus de 8 rapports d'infraction, il aurait dû inscrire à son dossier une mention d'échec, étant donné la taille du parc de véhicules lourds en cause, et le dossier aurait été transmis à la Commission pour analyse.

67 Voici un autre exemple : un contrôle en entreprise a été effectué auprès d'un PEVL ayant atteint 50 % du seuil fixé. Aucune infraction n'a été signalée au terme de cette intervention, qu'il s'agisse du volet « propriétaire » ou du volet « exploitant ». Pourtant, cette personne n'a pu produire les dossiers d'entretien préventif des véhicules. De plus, ni l'entreprise ni certains des conducteurs ne tenaient un registre des heures de conduite. Comme le dirigeant de l'entreprise a promis de se corriger, le contrôleur s'est limité à lui faire des recommandations.

68 À l'inverse, un dossier que nous avons examiné montre que le contrôleur routier a remis 17 rapports d'infraction à un exploitant qui ne tenait pas de registre des heures de conduite à l'égard des 17 dossiers de conducteurs qu'il a vérifiés.

69 Même si la non-production de rapports d'infraction semble une pratique répandue, aucun contrôle de qualité n'est exercé pour confirmer le bien-fondé des décisions prises à cet égard et assurer un traitement équitable aux personnes visées par les vérifications en entreprise. Ce contrôle permettrait également de voir si les contrôleurs routiers ont noté tous les cas où ils ont choisi de ne pas remettre de rapports d'infraction afin de sensibiliser le contrevenant au lieu de le sanctionner. Cette information serait utile lors d'une future intervention : le contrôleur pourrait analyser le dossier du PEVL en toute connaissance de cause et déterminer la marche à suivre si le problème signalé à l'époque persiste. De plus, nous avons relevé des dossiers pour lesquels il n'y a pas eu de rapports d'infraction sans qu'ils soient documentés en ce sens. Pour le moment, rien n'indique que les décisions liées à cette pratique sont consignées avec rigueur.

70 Par ailleurs, parmi les 13 dossiers de ce type (non-production de rapports d'infraction) que nous avons examinés, 2 dossiers datant respectivement de 2006 et de 2008 incluaient une note du contrôleur routier pour qu'un suivi soit effectué afin de vérifier la correction des lacunes et le respect de la réglementation. Aucun suivi n'a été effectué. Il s'agirait pourtant d'une bonne pratique à l'égard des personnes bénéficiant de telles décisions, mais cette modalité d'intervention n'est pas prévue dans le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers*.

Qualité des dossiers

Conformité avec le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers*

71 Le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers* définit des paramètres favorisant l'uniformité des vérifications menées en entreprise. On y précise notamment le nombre minimal de dossiers à vérifier et la période couverte par la vérification, soit une période maximale d'un an pour les dossiers de véhicules lourds et d'un mois parmi les six derniers mois pour ceux des conducteurs.

72 Sur ce plan, 10 des 62 dossiers que nous avons examinés n'étaient pas conformes aux procédures signifiées et nous y avons relevé 13 lacunes :

- La période de vérification prévue diffère de celle spécifiée (10 lacunes dans 8 dossiers).
  - Dans 5 dossiers de conducteurs, la vérification porte sur une période variant de 6 à 24 mois au lieu de porter sur 1 seul mois.
  - La période visée relativement à 4 dossiers de véhicules lourds est de 24 mois plutôt que 12, comme cela est prévu dans le manuel. A priori, cette pratique semble rigoureuse, mais compte tenu du nombre restreint de contrôleurs en entreprise et du volume limité des interventions qu'ils peuvent mener à bien, elle s'avère inefficiente, d'autant plus que cette approche n'est pas basée sur les risques. Couvrir une plus longue période permet vraisemblablement de déceler plus de lacunes, mais cette façon de faire est contradictoire avec la décision de ne pas remettre de rapports d'infraction notée dans 2 de ces dossiers.
  - En revanche, relativement à 1 dossier de conducteur, le contrôleur routier ne respecte pas la période minimale prescrite. Un tel manquement par rapport aux procédures peut contribuer à diminuer les rapports d'infraction.
- Le nombre de dossiers de véhicules lourds à vérifier est moindre que celui fixé par la norme (3 lacunes dans 3 dossiers). Cette situation risque aussi d'abaisser le nombre d'infractions décelées.

Un dossier peut contenir 2 lacunes relatives à la période de vérification, soit une première visant les dossiers des conducteurs et une seconde, les dossiers des véhicules.

Documentation du dossier

73 En règle générale, les dossiers ne sont pas suffisamment documentés. En effet, 92 % des dossiers (57 sur 62) ne contenaient pas l'information démontrant que les procédures régissant les contrôles en entreprise avaient été suivies, notamment à l'égard des éléments à vérifier concernant les conducteurs ou les véhicules. Au total, 156 lacunes ont été notées :

- Aucun renseignement ne figure dans le dossier sur la période de vérification visée (62 lacunes dans 41 dossiers).
- Aucune donnée ne permet de déterminer le nombre de dossiers de véhicules lourds et de conducteurs qui ont été vérifiés par le contrôleur routier (94 lacunes dans 52 dossiers).

74 Comme nous l'avons souligné précédemment, en l'absence de contrôle de la qualité, Contrôle routier Québec ne peut s'assurer que la politique d'évaluation des PEVL et les procédures y afférentes sont appliquées. Les gestionnaires des services vérifiés ignorent également dans quelle mesure les dossiers renferment les documents et les explications justifiant les décisions prises par leurs employés et étayant les résultats des interventions.

75 En décembre 2009, un tableau visant à synthétiser les résultats du contrôle en entreprise a été produit pour faciliter le travail de l'employé. Ce document sert à compiler l'information recueillie et les lacunes décelées au cours de l'intervention. Toutefois, son utilisation n'est pas obligatoire et il est rarement mis à contribution (1 seule fois dans les 33 dossiers que nous avons examinés). L'emploi systématique de cet outil de travail favoriserait l'uniformité et la qualité des dossiers.

Recommandations

76 Les recommandations suivantes s'adressent à Contrôle routier Québec.

1. **S'assurer que le *Manuel des procédures des contrôleurs routiers* encadre le travail des contrôleurs routiers en entreprise de façon à ce qu'ils documentent les dossiers quant aux décisions de ne pas produire de rapports d'infraction généraux.**
2. **Établir un processus formel d'assurance qualité pour vérifier la qualité et l'uniformité du travail des contrôleurs routiers en entreprise, notamment de la tenue des dossiers.**
3. **Évaluer l'effet des décisions en matière de sensibilisation et de sanction sur l'amélioration du comportement sécuritaire des propriétaires, des exploitants et des conducteurs de véhicules lourds à l'égard de la gestion des dossiers constitués par les entreprises.**

Processus d'intervention de la Commission

77 Entre 2007 et 2011, la Société a transmis par année, en moyenne, 224 dossiers à la Commission. Le rôle de celle-ci est d'analyser le comportement du PEVL afin d'établir si ses pratiques en matière de sécurité sont conformes aux règles.

78 Lorsque la Commission est d'avis que cette personne met en danger la sécurité des usagers de la route ou compromet l'intégrité du réseau routier, elle a le pouvoir d'imposer des mesures correctives ou des sanctions, en lui attribuant une cote de sécurité « conditionnel » ou « insatisfaisant ». Dans le cas où un transporteur obtient cette dernière cote, un administrateur, un dirigeant ou un associé de cette entreprise peut également la recevoir si la Commission estime qu'il a une influence déterminante. En 2011, 51 % des transporteurs dont le comportement a été analysé ont reçu l'une ou l'autre de ces deux cotes. Les PEVL dont les pratiques ne sont plus jugées conformes peuvent demander une réévaluation de leur cote de sécurité en démontrant à la Commission que leur comportement ne présente plus de risque. Le tableau 1 ventile par catégories les décisions prises par la Commission pour les cinq dernières années.

Une cote de sécurité « conditionnel » signifie que le droit de mettre en circulation ou d'exploiter un véhicule lourd est assorti de conditions particulières en raison d'un dossier démontrant des déficiences qui peuvent être corrigées par l'imposition de conditions, notamment le suivi d'une formation.

Une cote de sécurité « insatisfaisant » signifie que la personne inscrite est jugée inapte à mettre en circulation ou à exploiter un véhicule lourd en raison d'un dossier qui, de l'avis de la Commission, démontre des déficiences qui ne peuvent être corrigées par l'imposition de conditions.

Tableau 1 Cotes de sécurité attribuées par la Commission (au 31 mars)

	2007	2008	2009	2010	2011
Satisfaisant	94	66	103	88	107
Conditionnel	96	79	114	94	92
Insatisfaisant	42	22	34	25	19
Insatisfaisant – administrateur	24	12	24	21	4
Total	**256**	**179**	**275**	**228**	**222**

Source : Rapports annuels de gestion de la Commission.

79 Lorsqu'il attribue une cote « conditionnel », le membre de la Commission fixe au PEVL un premier délai pour remplir la ou les conditions et un second délai pour soumettre la preuve.

Suivi des conditions

80 Le Service de l'inspection de la Commission est chargé du suivi administratif des conditions imposées dans les décisions rendues par ses membres. Une preuve écrite attestant que le PEVL a rempli chacune des conditions doit être transmise au service dans les délais prévus ; trois jours de grâce sont toutefois accordés. À défaut de recevoir à temps la preuve exigée, l'inspecteur produira un avis de non-respect de la condition.

81 Du 1er avril 2006 au 31 août 2011, la Commission a traité 599 dossiers de suivi : 526 relatifs à des PEVL et 73, à des conducteurs. Pour vérifier la conformité de ces dossiers et l'application des procédures internes, nous en avons sélectionné 60 (35 dossiers de PEVL et 25 de conducteurs).

82 La Commission effectue généralement le suivi des conditions mais, dans certains cas, il n'est pas documenté. En outre, plusieurs dossiers ne sont pas traités conformément aux délais prévus dans les procédures internes.

83 Le quart des dossiers sélectionnés, soit 15 d'entre eux, présentaient 27 lacunes :

- Les preuves sont insuffisantes pour attester que la condition est remplie (2 lacunes). Par exemple, l'inspecteur a noté au dossier d'un PEVL qu'il a bien reçu la formation portant sur la loi relative aux obligations des conducteurs, des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds, mais aucune pièce ne le confirme.
- La Commission n'a pas effectué le suivi des conditions dans les délais fixés, les retards variant de 4 à 11 jours (4 lacunes), ou encore elle n'a pas démontré qu'elle avait fait un tel suivi (4 lacunes).
- La condition n'est pas remplie à l'intérieur du délai fixé lors de la décision ; les retards varient de 5 à 17 jours (3 lacunes). Ainsi, nous avons constaté dans un dossier qu'une formation qui devait être suivie avant le 4 juin 2010 l'a été le 29 juin, soit 17 jours ouvrables plus tard.
- La preuve n'est pas reçue à l'intérieur du délai fixé lors la décision ; les retards varient de 7 à 52 jours (7 lacunes).
- L'avis de non-respect de la ou des conditions n'est pas produit à temps ; les retards varient de 6 à 18 jours (4 lacunes).
- Le non-respect des délais aurait dû entraîner une demande de réévaluation (3 lacunes). En effet, lorsque le PEVL ne peut pas remplir certaines conditions, il doit demander à ce que la ou les conditions visées soient réévaluées (cette demande lui coûte 92 dollars).

Recommandation

84 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

1 Améliorer le suivi des conditions imposées aux propriétaires, aux exploitants et aux conducteurs de véhicules lourds, en veillant notamment à ce que le traitement des dossiers permette de vérifier en temps opportun le respect des délais fixés lors des décisions.

2.3 Performance et reddition de comptes

Évaluation de la performance

85 L'évaluation de la performance d'une entité peut se faire à partir de plusieurs éléments. Ainsi, un plan stratégique, qui tient compte des facteurs internes et externes et qui comprend des objectifs précis et mesurables, constitue un outil de gestion incontournable. La détermination de cibles et le suivi des résultats en fonction des objectifs poursuivis contribuent à apprécier la performance de l'organisation ; ces étapes lui donnent aussi l'occasion de s'interroger sur les effets recherchés par la mise en œuvre de ses programmes et de réorganiser ses activités en conséquence. De même, l'établissement de comparaisons avec des entités similaires permet de s'inspirer des meilleures pratiques et d'améliorer la performance.

86 Les objectifs stratégiques de la Commission et de Contrôle routier Québec relatifs aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds concernent davantage des activités à accomplir que des résultats attendus et ils ne permettent pas d'évaluer adéquatement la performance de ces organisations.

87 Notamment, la Commission ne peut pas apprécier l'efficacité des interventions qu'elle réalise en vue d'accroître le comportement sécuritaire des transporteurs. En effet, la « proportion des PEVL qui ont amélioré leur comportement à la suite de l'intervention de la Commission » est l'indicateur visant à déterminer si l'objectif de « maintenir l'efficacité des vérifications de comportements des PEVL » est atteint. L'indicateur est pertinent, mais il ne fait l'objet d'aucun suivi. La Commission explique plutôt que la situation à l'égard de cet objectif est évaluée sur la base de ses opérations annuelles et de ses interventions.

88 Cet indicateur pourrait dégager une tendance grâce à l'analyse, sur plusieurs années, du comportement des PEVL qui ont fait l'objet de contrôles. Dans cette optique, nous avons effectué un suivi de 4 ans concernant 80 personnes qui s'étaient vu attribuer en 2007 une cote « conditionnel ». Nos travaux ont révélé qu'une bonne proportion de ces PEVL présentaient toujours un comportement à risque après quelques années : en 2009, le taux des PEVL encore actifs qui avaient de nouveau dépassé 50 % d'un seuil associé aux personnes à risque, selon la politique d'évaluation, s'établissait à 34 % ; en 2010 et en 2011, il était de 30 %.

89 Par ailleurs, la première orientation du *Plan stratégique 2010-2012* de Contrôle routier Québec précise que l'agence veut se positionner comme un leader en matière de sécurité routière.

90 Nous nous sommes intéressés aux trois objectifs du plan qui concernent les PEVL, soit :

- « Amorcer des actions visant à améliorer le bilan routier dans le domaine du transport des personnes et des biens. »
- « Mettre en place une stratégie de recherche fonctionnelle permettant d'optimiser [les] actions [de Contrôle routier Québec]. »
- « Améliorer l'organisation territoriale des activités de [Contrôle routier Québec]. »

91 Or, ces objectifs sont assortis de cibles et d'indicateurs qui rendent compte des activités de l'agence et non de ses résultats. Par exemple, en lien avec le premier objectif cité, les indicateurs « nombre d'actions réalisées en partenariat », « nombre de nouveaux partenaires identifiés » et « mémoire sur les comportements à risque des usagers de la route en lien avec les véhicules lourds déposé », ayant comme cible les années 2010 à 2012, se rapportent à la mise en œuvre de moyens plutôt qu'à la mesure de résultats.

92 Par conséquent, ces objectifs ne permettent pas d'évaluer, entre autres :

- l'efficacité et l'efficience de ses interventions en matière de surveillance et de contrôle du transport par véhicules lourds ;
- l'efficacité de ses activités de prévention auprès des PEVL.

93 En 2001, la Société et la Commission, en collaboration avec le ministère des Transports du Québec, ont évalué la mise en œuvre et les premiers effets de la *Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds*. À l'époque, il avait été recommandé d'effectuer une seconde évaluation pour connaître l'influence réelle de la loi sur l'amélioration du bilan routier, la protection du réseau routier et l'équité concurrentielle entre les entreprises de transport.

La *Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds* visait la mise en place d'un encadrement imposé aux utilisateurs de véhicules lourds au moyen de trois grands mécanismes : l'entrée dans l'industrie, le suivi du comportement et la sanction.

94 Cette autre évaluation, réalisée en 2007, visait à « déterminer si les résultats escomptés au moment de l'adoption de la loi étaient atteints à savoir notamment :

- Identifier les PEVL dont le comportement est à risque et les amener à améliorer leur comportement.
- Sanctionner les PEVL qui mettent en danger ou en péril les usagers de la route ou l'intégrité du réseau routier.
- Contribuer à réduire de 10 % le nombre d'accidents et de victimes d'accidents impliquant un véhicule lourd.
- Contribuer à réduire de 15 % le nombre d'infractions dues à des surcharges. »

95 Voici quelques-unes des conclusions tirées par les auteurs de cette seconde évaluation :

- « Bien que sa contribution ne puisse se mesurer avec précision, il est clair que la *Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds* a incité l'industrie à se conformer aux différentes normes de sécurité, notamment en ce qui concerne l'état mécanique des véhicules et le respect des règles de la circulation par les conducteurs de véhicules lourds. »

- « Selon les statistiques étudiées de 2000 à 2004, la loi n'a pas permis de diminuer de 10 % le nombre de victimes impliquant un véhicule lourd. »
- « Près de 80 % des PEVL ayant reçu une cote "conditionnel" ne connaissent pas, à un niveau ou à un autre, les normes de sécurité qu'ils doivent respecter pour exploiter des véhicules lourds de façon sécuritaire. »

96 Ce dernier résultat se confirme encore aujourd'hui. En effet, des 35 PEVL dont nous avons examiné les dossiers (suivi des conditions), 33 ont dû suivre une formation concernant, pour 24 d'entre eux, le volet « gestionnaire » de la loi. Il serait à propos que la Commission se demande dans quelle mesure ces formations contribuent à modifier le comportement des personnes à risque. De même, elle aurait tout intérêt à comparer les effets des mesures de sensibilisation avec ceux des sanctions.

97 Évaluer la mise en œuvre de cette loi est un exercice judicieux : on a ainsi tenté de mesurer la performance, donc les résultats obtenus par cette voie légale quant à l'amélioration de la sécurité routière des véhicules lourds. Par ailleurs, à la lumière de cette démarche conjointe, force est d'admettre que des progrès restent à faire. Dans ce contexte et faute d'objectifs analogues dans les plans stratégiques respectifs de Contrôle routier Québec et de la Commission, les éléments soulevés en 2007 sont toujours pertinents en 2012.

98 La Commission n'effectue pas d'analyses afin de comparer sa performance avec celle d'organisations similaires.

99 Des analyses comparatives sont des plus pertinentes si l'on veut améliorer non seulement la planification stratégique, mais aussi la prestation de services, l'utilisation des ressources et les délais de traitement des dossiers, et ce, sur les plans de l'efficience et de l'efficacité.

100 Entre autres, la Commission ne cherche pas à déterminer le délai de traitement des dossiers transmis par la Société, depuis leur réception jusqu'à la décision des membres, comme d'autres tribunaux administratifs tentent de le faire. En ce qui a trait aux dossiers de PEVL, nos calculs établissent que le taux des dossiers dont le traitement a nécessité au moins sept mois a passablement augmenté en 2011 (tableau 2).

Tableau 2 Délai de traitement des dossiers par la Commission

	Pourcentage des dossiers				
Délai avant la décision	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Moins de 7 mois	83	74	71	75	58
7 mois et plus	17	26	29	25	42

101 La Société, quant à elle, a amorcé un processus d'étalonnage avec des organisations similaires concernant sa performance, particulièrement à l'égard du volet « contrôle routier ».

Reddition de comptes

102 La *Loi sur l'administration publique* prévoit une reddition de comptes portant sur la performance dans l'atteinte des résultats. Relativement à cet aspect, nous avons examiné, en fonction de la portée de nos travaux, l'information contenue dans le rapport annuel de gestion 2010-2011 produit par la Commission.

Rapport annuel de gestion de la Commission

103 Dans son rapport, la Commission ne traite pas de la gestion des risques clés qui la concernent. Par ailleurs, elle ne rend pas suffisamment compte de certaines activités importantes, notamment son projet d'investissement informatique.

104 La Commission devrait expliquer les activités accomplies en vue de supprimer ou d'atténuer les conséquences des principaux risques auxquels elle est exposée. Un processus de gestion qui vise à les déterminer, à les évaluer, à les surveiller et à les contrôler n'a pas été développé. La reddition de comptes de la Commission à cet égard s'avère insuffisante.

105 Enfin, le rapport annuel de gestion fait peu état des résultats de la mise en œuvre de deux projets majeurs, soit la révision de la tarification et le projet d'investissement informatique.

Tarification des services et établissement des coûts

Le cadre tarifaire s'applique à l'ensemble des ministères et organismes et fait valoir la pertinence de revoir périodiquement les tarifs.

106 Le cadre tarifaire produit par le ministère des Finances du Québec en 1999 énonce le principe voulant que le prix demandé pour un service soit fixé en fonction du coût de production. Rendue publique en 2009, la Politique de financement des services publics « vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services pour en maintenir la qualité et s'assurer de la transparence et de la reddition de comptes du processus tarifaire. »

107 Selon cette politique, tous les services tarifés doivent faire l'objet d'une évaluation des coûts et reposer sur les coûts totaux. Le niveau de financement doit être établi selon l'ampleur respective des bénéfices du service qu'en retirent les usagers et la société dans son ensemble.

108 Les organismes avaient jusqu'au 31 mars 2011 pour évaluer systématiquement les coûts de tous les services pour lesquels une tarification est exigée des usagers. Ils devaient également en déterminer le niveau de financement et effectuer une reddition de comptes détaillée de leurs pratiques tarifaires dans leur rapport annuel de gestion 2010-2011. Il est à noter que la tarification relative aux droits relève du ministère des Transports du Québec.

109 La Commission a amorcé une analyse relative au financement de ses services en collaboration avec le ministère des Transports du Québec, mais elle n'a pas évalué les coûts de revient de ses activités au 31 mars 2011.

110 À l'exception de l'exercice 2007-2008, où les frais exigibles pour l'inscription au registre d'un PEVL ou son renouvellement via Internet ont été réduit de cinq dollars, la tarification n'a pas été revue depuis l'entrée en vigueur du règlement à cet égard, en 1998. Elle est toutefois indexée depuis 2007 sans que cette hausse soit basée sur une évaluation du coût de revient. Pour d'autres secteurs d'activité, notamment le transport par taxi, le camionnage en vrac et le transport maritime, les tarifs n'ont pas été ajustés depuis au moins 10 ans. En 2003, la Commission a calculé les coûts de revient y afférents, mais cet exercice n'a pas abouti à la modification des tarifs.

111 Globalement, en matière de transport, la Commission exige des frais pour 41 services et des droits pour 9 services. Par exemple, le tarif pour la cession ou le transfert d'un permis de taxi est de 92 dollars, alors que le coût de l'opération, tel qu'estimé par la Commission, s'élève à 1 551 dollars. De même, le renouvellement d'un permis d'autobus implique une dépense de 1 373 dollars ; les frais exigés ne sont cependant que de 92 dollars. Il est planifié de repenser la tarification lorsque le nouveau système informatique sera pleinement opérationnel. Nos travaux montrent que le ratio indiquant dans quelle mesure les dépenses de la Commission sont financées par ses revenus est demeuré stable depuis les quatre dernières années (tableau 3).

Tableau 3 Ratio revenus/dépenses de la Commission (en milliers de dollars)

	2007	2008	2009	2010	2011
Revenus	5 786	5 779	5 808	5 979	5 605
Dépenses	11 857	12 608	13 229	13 462	12 433
	49 %	**46 %**	**44 %**	**44 %**	**45 %**

Source : Rapports annuels de gestion de la Commission.

Projet d'investissement informatique

112 Bien qu'un des objectifs énoncés dans le plan stratégique de la Commission soit de compléter la refonte des systèmes informatiques, la reddition de comptes exercée à ce sujet dans le rapport annuel de gestion 2010-2011 donne peu de détails sur le déroulement de ce projet. En effet, on y présente les sommes déboursées durant l'année, sans faire le point sur l'avancement des travaux depuis le début du projet (respect des budgets et de l'échéancier, nature des biens livrables, modifications, etc.). De plus, il est impossible d'établir un lien entre les ressources utilisées et la réalisation du projet, qui vise à revoir l'ensemble des composantes informatiques de l'entité. Nous présentons ci-après son évolution.

	Étape	Budget (en millions de dollars)	Échéance[1]
2005	État de situation du projet présenté au comité de direction (estimation de novembre 2004)	7,1	2009
	Appel d'offres et attribution d'un contrat selon une solution de type progiciel[2] afin de réaliser les éléments suivants :	5,7	
	▪ Architecture fonctionnelle et technologique		Novembre 2005
	▪ Développement du système de mission et du portail des transporteurs		Décembre 2009
2006	Abandon de la solution et fin du contrat		
	Révision des estimations	13,3	Décembre 2011
	Développement maison scindé en trois phases :		
	▪ Portail des transporteurs et prestation électronique de services		
	▪ Gestion et numérisation des documents		
	▪ Intégration des différents systèmes informatiques		
2012	Coûts totaux prévus et échéance finale du projet	17,6	Mars 2013

1. L'échéance inclut la phase appelée « phase post-implantation ».
2. Un progiciel est un ensemble de programmes conçu pour être fourni à différents utilisateurs, en vue d'une même application.

113 Les dépassements sont dus principalement à l'abandon de la solution envisagée en 2005 et à la révision de l'architecture fonctionnelle, qui a nécessité l'ajout de ressources. Selon les prévisions initiales, ce projet aurait pris fin en décembre 2009. Or, il accuse maintenant 39 mois de retard et devrait coûter 17,6 millions de dollars.

Recommandations

114 La recommandation suivante s'adresse à la Commission et à Contrôle routier Québec.

9 Se doter d'objectifs et d'indicateurs de résultats mesurables à l'égard de la sécurité routière des véhicules lourds.

115 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

10 Améliorer la reddition de comptes exercée dans son rapport annuel de gestion, notamment à l'égard de ses projets importants.

Commentaires des entités vérifiées

116 Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission des transports du Québec

« La Commission est en accord avec l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général car elles s'inscrivent dans une perspective de saine gestion. »

Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec (incluant Contrôle routier Québec, son agence)

« La Société donnera suite aux recommandations du Vérificateur général. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Bilan routier par types de véhicules lourds

Annexe 3 Cadre légal et réglementaire

Annexe 4 Évaluation continue du comportement

Annexe 5 Tableau des seuils utilisés pour l'évaluation continue de l'exploitant (extrait)

Annexe 6 Combinaison d'événements donnant lieu à un avis de transmission à la Commission

Sigles

CVSA Commercial Vehicule Safety Alliance

PEVL Propriétaire et exploitant de véhicules lourds

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des lois, des règlements et des directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications. Ils prennent aussi en considération certains principes de développement durable adoptés par le Québec. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les activités de la Commission et de la Société liées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds sont effectuées avec un souci d'efficience et d'efficacité quant au comportement sécuritaire de ces derniers.	▪ Les rôles et les responsabilités quant aux activités liées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds sont assumés par les intervenants. ▪ La Commission a mis en place des mesures efficaces afin de s'assurer que les PEVL assujettis à la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* sont inscrits au *Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*. ▪ La Commission a mis en place des procédures lui permettant de vérifier la conformité des demandes d'inscription et de mise à jour dans le but de les inscrire au registre. ▪ La Commission traite les dossiers des PEVL et des conducteurs de véhicules lourds selon une stratégie qui tient compte des risques. ▪ La Commission procède au suivi des conditions imposées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds en temps utile. ▪ La Société planifie et réalise ses activités de contrôle sur route et de contrôle en entreprise selon une stratégie qui tient compte des risques. ▪ La Société inscrit les événements dans les dossiers des PEVL et des conducteurs de véhicules lourds en vue d'identifier les personnes présentant un risque et transmet ces dossiers à la Commission selon le processus d'intervention prévu dans les politiques d'évaluation.
S'assurer que la Commission et la Société mesurent leur performance quant aux activités importantes dont celles liées aux PEVL et aux conducteurs de véhicules lourds et qu'elles en rendent compte.	▪ La Commission et la Société mesurent leur performance et la comparent avec celle d'entités d'autres administrations. ▪ La Commission et la Société effectuent une reddition de comptes adéquate à l'Assemblée nationale. La Commission rend compte notamment de la gestion de son projet informatique.
Vérifier pour la tarification des services que la Commission respecte les règles et les principes de saine gestion.	▪ La Commission détermine les coûts de l'ensemble des services offerts dans le cadre de ses activités et justifie ses tarifs.

Portée des travaux

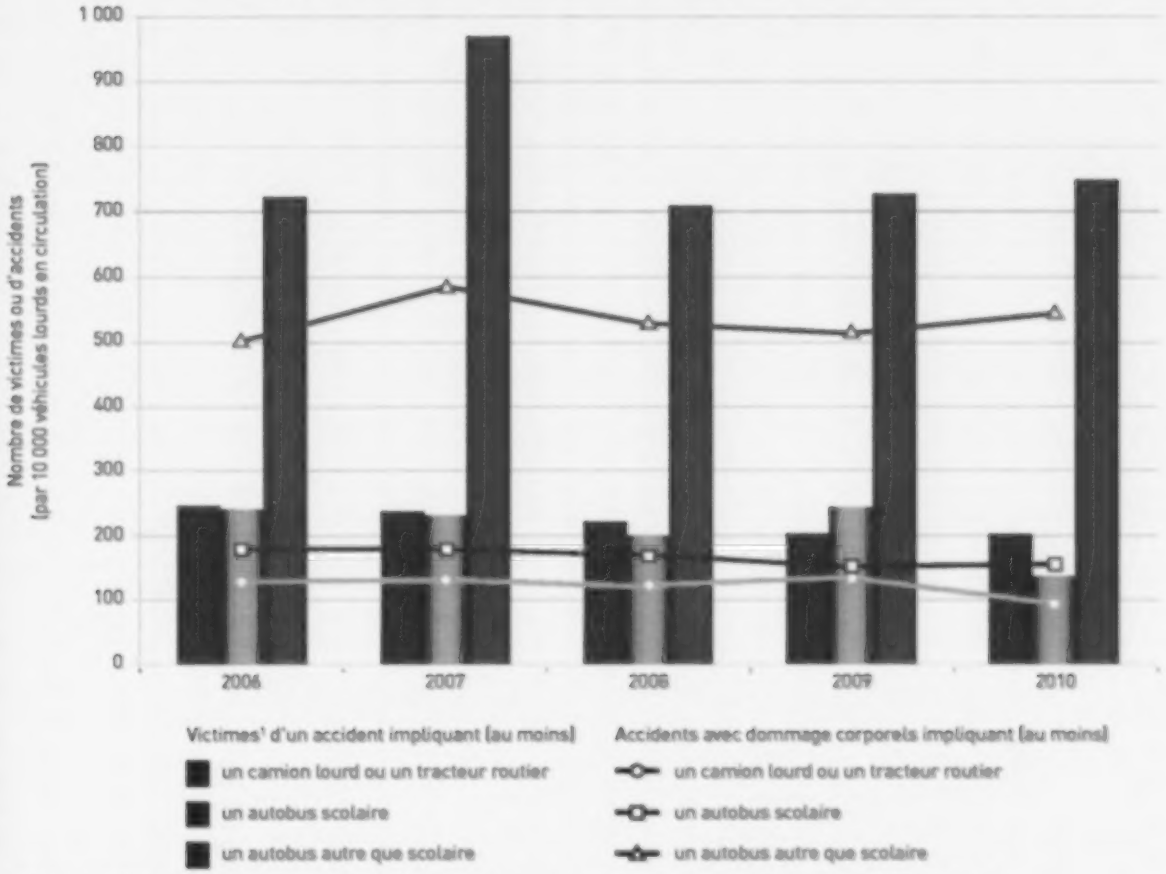
En plus de rencontrer des gestionnaires et des professionnels des entités vérifiées, nous avons analysé leurs outils de gestion, tels que les documents à la base de la planification et le rapport annuel de gestion, de même que les données de leurs systèmes d'information. Nous tenons à préciser que ces données nous ont été fournies par les entités et qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune vérification de notre part.

Nos travaux, qui se sont déroulés de janvier 2011 à mars 2012, ont porté sur les activités menées par les entités durant les exercices 2006 à 2011. Selon les normes en matière d'échantillonnage statistique, nous avons effectué un sondage concernant les dossiers de contrôle en entreprise produits par Contrôle routier Québec et les dossiers de suivi de conditions tenus par la Commission.

Nous avons vérifié les dossiers de contrôle en entreprise de quatre services de Contrôle routier Québec desservant Québec, Saint-Bruno, Montréal-Est et Montréal-Ouest, ce qui représente un territoire où étaient domiciliés 51 % des PEVL de la province. Parmi les 429 personnes ayant fait l'objet d'une vérification complète de la part des contrôleurs routiers à l'égard des volets « propriétaire » et « exploitant » entre le 1er mars 2006 et le 31 août 2011, nous avons examiné 62 dossiers choisis de façon aléatoire.

Des 599 dossiers de suivi de conditions traités par le Service de l'inspection de la Commission entre le 1er avril 2006 et le 31 août 2011, nous en avons sélectionné 60 au hasard pour analyse (25 dossiers de conducteurs de véhicules lourds et 35 dossiers de PEVL).

Annexe 2 Bilan routier par types de véhicules lourds



1. Ce terme réfère à une personne décédée ou à une personne ayant subi des dommages corporels lors d'un accident.

Annexe 3 Cadre légal et réglementaire

***Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* (extraits)**	▪ « Est constitué, à la Commission des transports du Québec, le "Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds" servant à l'inscription de ces personnes [...] ». ▪ « [...] sont des propriétaires de véhicules lourds les personnes dont le nom apparaît au certificat d'immatriculation du véhicule délivré au Québec et celles qui détiennent, à l'égard de ce véhicule, un droit [d'en devenir propriétaire] au sens de l'article 2 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) [...] ». ▪ « [...] sont des exploitants de véhicules lourds les personnes qui contrôlent l'exploitation d'un véhicule lourd [...] ». ▪ « [...] sont des "véhicules lourds" : a) les véhicules routiers, au sens du Code de la sécurité routière, dont le poids nominal brut est de 4 500 kg ou plus et les ensembles de véhicules routiers au sens de ce code dont le poids nominal brut combiné totalise 4 500 kg ou plus [...] ». ▪ « [...] sauf disposition contraire, sont des conducteurs de véhicules lourds visés par la présente loi, les conducteurs de véhicules lourds titulaires d'un permis de conduire délivré par la Société de l'assurance automobile du Québec ». – « La Commission attribue à une personne inscrite l'une des cotes de sécurité suivantes : "satisfaisant", "conditionnel" ou "insatisfaisant" ». – « La Commission met à jour les renseignements de son registre [...] ». – « La Commission peut évaluer si une personne met en péril ou en danger la sécurité des usagers des chemins ouverts à la circulation publique ou compromet l'intégrité de ces chemins ». ▪ « La Société constitue [...] un dossier sur tout propriétaire ou exploitant tenu de s'inscrire au registre ou sur tout conducteur de véhicules lourds ».
Code de la sécurité routière	▪ Il établit les règles relatives à la sécurité routière, à l'immatriculation des véhicules routiers et aux permis et licences dont l'administration relève de la Société de l'assurance automobile du Québec ainsi qu'au contrôle du transport routier des personnes et des marchandises.
Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers	▪ Il établit les règles quant à la tenue du dossier du véhicule et à la conservation des documents qu'il doit comporter.
Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds	▪ Il établit les règles relatives à la tenue du dossier du conducteur et à la conservation des documents qu'il doit comporter.

Annexe 4 Évaluation continue du comportement

Zone de comportement[1]	Événements pris en considération
Volet « propriétaire »	
1. Sécurité des véhicules	Tout résultat des vérifications mécaniques effectuées par un agent de la paix lors d'un contrôle sur route ou de vérifications mécaniques réalisées, à sa demande, par un mandataire en vérification mécanique.
Volet « exploitant »	
2. Sécurité des opérations	Toute infraction relative à la sécurité routière. Les mises hors service « conducteur » y sont aussi incluses.
3. Implication dans les accidents	Tout « accident responsable » avec blessés et pour lequel un agent de la paix a rempli un rapport d'accident. Tout « accident responsable » avec dommages matériels seulement, qui réunit les caractéristiques suivantes : ▪ un agent de la paix a rempli un rapport d'accident ; ▪ un des véhicules impliqués dans l'accident a dû être remorqué ; ▪ les dommages matériels sont supérieurs à 2 000 dollars.
4. Conformité aux normes de charges	Toute infraction relative aux normes de charges.
5. Comportement global de l'exploitant	Cumul de tous les événements relevant du volet « exploitant ».

1. Il s'agit d'un regroupement d'événements qui, selon leur nature, servent à l'évaluation continue du comportement des PEVL.

Source : *Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*.

Annexe 5 Tableau des seuils utilisés pour l'évaluation continue de l'exploitant (extrait)[1]

	Transport de biens				Transport de personnes		
	Zones de comportement				Zones de comportement		
Nombre de véhicules	Accidents	Opérations	Charges	Global	Accidents	Opérations	Global
1	10	13	9	15	8	9	10
2	12	19	12	24	8	10	11
3	13	24	14	30	8	11	12
4	14	29	17	36	10	12	13
5	16	33	18	42	10	13	14
6	16	37	20	47	11	13	14
7	17	40	21	53	11	14	15
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2 501	881	1 090	413	1 580	704	500	869
2 502	881	1 090	413	1 581	704	500	869
2 503	881	1 090	414	1 581	704	500	870
2 504	881	1 090	414	1 581	706	501	870
2 505	881	1 091	414	1 582	706	501	870
2 506	882	1 091	414	1 582	706	501	870
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
4 995	1 344	1 636	605	2 288	1 282	881	1 635
4 996	1 344	1 637	605	2 288	1 282	881	1 635
4 997	1 344	1 637	605	2 288	1 282	881	1 635
4 998	1 345	1 637	605	2 288	1 283	881	1 636
4 999	3 451	1 637	605	2 289	1 283	881	1 636
5 000	1 345	1 637	605	2 289	1 283	882	1 636

1. Le tableau complet est disponible sur le site Web de la Société de l'assurance automobile du Québec.

Au fur et à mesure qu'un exploitant commet des infractions en vertu de la politique d'évaluation des PEVL, il cumule des points dans son dossier de comportement. Les seuils à l'égard de chaque zone de comportement, qu'il s'agisse de transport de biens ou de personnes, varient selon le nombre de véhicules exploités. Lorsqu'un de ces seuils est atteint, le dossier de l'exploitant est transmis à la Commission.

Annexe 6 Combinaison d'événements donnant lieu à un avis de transmission à la Commission

Un avis de transmission de son dossier à la Commission est acheminé au PEVL lorsqu'une des combinaisons d'événements décrites ci-dessous y est inscrite.

Dossier du propriétaire
Une défectuosité mécanique critique ou un échec lors de contrôles en entreprise (volet « propriétaire ») s'est produit, il y a un an ou moins ; ET Le dossier est à l'étape d'une lettre de deuxième niveau pour la zone de comportement « Sécurité des véhicules ».
Deux échecs lors de contrôles en entreprise (volet « propriétaire ») se sont produits à l'intérieur d'un intervalle de deux ans.
Deux défectuosités mécaniques critiques se sont produites à l'intérieur d'un intervalle d'un an.
Une défectuosité mécanique critique et un échec lors de contrôles en entreprise (volet « propriétaire ») se sont produits à l'intérieur d'un intervalle d'un an.
Dossier de l'exploitant
Un événement critique non lié à la capacité de conduite affaiblie ou un échec lors de contrôles en entreprise (volet « exploitant ») s'est produit, il y a un an ou moins, ou un événement critique lié à la capacité de conduite affaiblie s'est produit il y a deux ans ou moins ; ET Le dossier est à l'étape d'une lettre de deuxième niveau pour l'une des zones de comportement du volet « exploitant ».
Deux échecs lors de contrôles en entreprise (volet « exploitant ») se sont produits à l'intérieur d'un intervalle de deux ans.
Deux événements critiques non liés à la capacité de conduite affaiblie se sont produits à l'intérieur d'un intervalle d'un an.
Deux événements critiques liés à la capacité de conduite affaiblie se sont produits à l'intérieur d'un intervalle de deux ans.
Un événement critique non lié à la capacité de conduite affaiblie se produit alors qu'un événement critique lié à la capacité de conduite affaiblie a eu lieu il y a deux ans ou moins.
Un événement critique lié à la capacité de conduite affaiblie se produit alors qu'un événement critique non lié à la capacité de conduite affaiblie a eu lieu il y a un an ou moins.
Un conducteur a été impliqué dans deux événements critiques liés à la capacité de conduite affaiblie à l'intérieur d'un intervalle de dix ans et a été à l'emploi de l'exploitant de manière continue pendant ces dix années.
Un échec lors d'un contrôle en entreprise (volet « exploitant ») se produit alors qu'un événement critique non lié à la capacité de conduite affaiblie a eu lieu il y a un an ou moins.
Un échec lors d'un contrôle en entreprise (volet « exploitant ») se produit alors qu'un événement critique lié à la capacité de conduite affaiblie a eu lieu il y a deux ans ou moins.
Un événement critique, lié ou non à la capacité de conduite affaiblie, se produit alors qu'un échec lors d'un contrôle en entreprise a eu lieu il y a un an ou moins.

Source : *Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds.*

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

6

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Cégep de Chicoutimi
Cégep Limoilou
Cégep de Victoriaville

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et de six cégeps. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application de deux recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) au ministère en 2009.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur 7 des 10 recommandations formulées en 2008-2009 ; nous avons choisi celles qui, à notre avis, contribuent le plus à améliorer l'encadrement du ministère et le contrôle que les cégeps exercent sur leurs partenaires. Parmi les six cégeps vérifiés en 2008-2009, nous en avons sélectionné trois pour nos travaux de suivi. Nous avons également évalué l'application de deux des quatre recommandations faites par la CAP. Nous avons retenu celles adressées au ministère et à la Fédération des cégeps.

La vérification initiale avait pour objectif de nous assurer que les cégeps, lorsqu'ils ont des activités avec des partenaires, contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats. Nous voulions également nous assurer que le MELS encadre adéquatement les cégeps à l'égard de ces activités.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des améliorations : quatre des sept recommandations (57 %) ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau détaillant les résultats est présenté au verso de cette page (tableau 1). Des progrès satisfaisants ont aussi été enregistrés pour les deux recommandations faites par la CAP (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Des progrès notables ont été observés pour deux des recommandations adressées au MELS, soit celle concernant la pertinence d'exiger des partenaires des cégeps d'effectuer une reddition de comptes et celle ayant trait à son approbation avant que les cégeps s'engagent dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière. Il en va de même pour deux des recommandations adressées aux cégeps. Ces derniers ont mis en place des mesures assurant le suivi des risques financiers associés à tout partenariat et ils ont revu leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats. D'autre part, le ministère et la Fédération des cégeps ont répondu de façon satisfaisante aux recommandations adressées par la CAP.

Progrès insatisfaisants. Toutefois, les cégeps et le ministère devront déployer des efforts additionnels afin d'améliorer la situation sur certains points. Ainsi, les cégeps doivent signer des ententes avec l'ensemble de leurs partenaires d'affaires. Pour sa part, le MELS doit finaliser le portrait des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires et établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Gestion des partenariats Encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient notamment les exigences en matière de reddition de comptes.		Cégeps
Mettre en place des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat.	Cégeps	
Évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci.	MELS	
Dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités.		MELS
Examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.	MELS	
Achats regroupés Revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats.	Cégeps	
Établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.		MELS
Total des recommandations	**4**	**3**
Pourcentage	**57 %**	**43 %**

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lui transmette, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté à l'audition.	✓	
Que la Fédération des cégeps contribue, de façon proactive, à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence.	✓	
Total des recommandations	**2**	**-**
Pourcentage	**100 %**	**-**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Recommandations du Vérificateur général** 7

2.1 **Gestion des partenariats** 7

Encadrement effectué par les cégeps

Encadrement du ministère

2.2 **Achats regroupés** 9

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 11

3.1 **Recommandation au ministère** 11

3.2 **Recommandation à la Fédération des cégeps** 11

Commentaires des entités vérifiées 13

Annexe et sigles 15

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification
Sylvie Morel

1 Mise en contexte

1 Les cégeps disposent d'une autonomie importante dans l'organisation de leurs activités. En effet, selon la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, ils ont la possibilité d'en exercer certaines par l'entremise de sociétés distinctes. Ces activités ne doivent cependant pas avoir pour objet essentiel d'exploiter une entreprise commerciale.

2 Nous considérons, comme dans la vérification initiale, qu'une entité constitue un partenaire lorsqu'elle possède l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

- un ou des cégeps en sont actionnaires dans une proportion d'au moins 25 % ;
- un ou des cégeps nomment au moins 25 % de ses administrateurs, ou au moins 25 % des administrateurs sont des représentants d'un ou des cégeps ;
- un ou des cégeps en sont responsables ou assument un risque financier à son égard.

3 À l'époque, les six cégeps visités avaient plusieurs partenaires. On compte, parmi les principaux partenaires des cégeps, plusieurs centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT), des sociétés de services-conseils, des fondations visant l'aide aux élèves dans le besoin ou le développement de la qualité de l'enseignement et des clubs sportifs.

4 Par ailleurs, la CAP a aussi formulé des recommandations à la suite de l'audition, en 2009, du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et du président-directeur général de la Fédération des cégeps.

5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

6 Les recommandations qui ont retenu notre attention concernent la gestion des partenariats et les achats regroupés.

2.1 Gestion des partenariats

Encadrement effectué par les cégeps

7 La délégation d'activités à un partenaire par un cégep implique que ce dernier lui transfère certains pouvoirs. Ainsi, le cégep remplace ses responsabilités opérationnelles liées à une activité par des responsabilités stratégiques découlant de la gestion d'une relation d'affaires avec un tiers. Pour favoriser une saine gestion de telles activités, il lui est notamment essentiel d'établir clairement différentes modalités, telles que le service attendu, les obligations réglementaires, les rôles et les responsabilités des deux parties, les exigences de reddition de comptes ainsi que les dispositions concernant la résiliation de l'entente.

8 Une entente claire est la base de toute bonne relation d'affaires : elle facilite les rapports entre les parties. Le cégep doit aussi mettre en place des mécanismes de contrôle encadrant ces activités pour être à même d'exercer une surveillance de tous les aspects de son partenariat qu'il juge pertinents et d'intervenir à temps lorsque c'est requis.

9 Au moment de la vérification initiale, l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires comportait des lacunes. Nous avions notamment noté l'absence d'ententes de gestion entre les cégeps et leurs partenaires et recommandé aux cégeps de signer de telles ententes.

10 Nous jugeons les progrès des cégeps insatisfaisants. En effet, les trois cégeps vérifiés lors des travaux de suivi ont signé des ententes avec au plus 30 % de leurs partenaires.

11 La signature d'une entente peut parfois être difficile lorsqu'elle implique plusieurs intervenants. Cependant, elle est nécessaire pour gérer les risques associés à tout partenariat et faire face aux problèmes qui pourraient survenir.

12 À l'époque, des activités effectuées par des cégeps avec certains partenaires avaient entraîné des conséquences financières négatives pour eux.

13 Les cégeps ont donné suite à notre recommandation d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat. Ils reçoivent et examinent les états financiers de la majorité de leurs partenaires. Nous les encourageons à poursuivre leurs efforts et à effectuer ce suivi pour l'ensemble des partenaires.

Encadrement du ministère

14 En tant que principal bailleur de fonds des cégeps, il est important que le ministère les encadre adéquatement à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de partenaires. À ce titre, il est possible qu'il doive intervenir lorsqu'ils subissent des pertes. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà produit à quelques occasions dans le passé.

15 Lors de la vérification initiale, le MELS ne disposait pas d'un portrait complet des activités que les cégeps effectuaient avec leurs partenaires. En effet, en ce qui a trait aux partenaires autres que les CCTT, le ministère obtenait les états financiers de certains d'entre eux, mais il ne dressait pas de portrait contenant, notamment, les principaux liens entre les cégeps et leurs partenaires, l'ampleur et la nature des transactions effectuées avec eux et l'évaluation des risques financiers associés à ceux-ci. En l'absence d'un tel portrait, il devenait difficile pour le MELS d'estimer l'ampleur des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires et, par conséquent, d'évaluer les risques financiers auxquels s'exposaient le ministère et les cégeps.

16 Nous avions alors recommandé au ministère d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci.

17 Il y a eu une amélioration. Le MELS a publié le *Guide de rédaction pour une entente de gestion des CCTT*, dans lequel figurent les documents de reddition de comptes à exiger de ces partenaires. Le ministère compte aussi inciter les cégeps à obtenir, au moyen d'un modèle d'entente, une reddition de comptes des autres partenaires d'affaires avec lesquels ils s'engagent dans un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.

18 De même, nous avions recommandé au MELS de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités.

19 Les progrès ne sont pas satisfaisants. Le ministère est au fait des activités que les cégeps effectuent avec leurs CCTT puisqu'il obtient une reddition de comptes annuelle de leur part. Cependant, le portrait qu'il possède actuellement des activités avec d'autres partenaires n'est pas exhaustif et les informations qu'il détient ne sont pas complètes.

20 Le MELS compte effectuer une mise à jour annuelle de ce portrait à partir des informations que les cégeps lui transmettront pour la production du rapport financier 2011-2012. Nous l'encourageons à compléter son portrait afin qu'il soit en mesure d'assurer un encadrement adéquat de ces activités.

21 D'autre part, les règles en vigueur lors de nos travaux initiaux ne prévoyaient pas que les cégeps devaient obtenir une autorisation du ministère avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui pouvait avoir un impact significatif sur leur situation financière.

22 Les progrès réalisés sont satisfaisants. Le ministère pourra s'assurer, dès le début du projet, que le cégep a la capacité financière de l'entreprendre sans mettre en péril sa situation financière.

23 Depuis 2008, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, l'autorisation préalable de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que celle du ministre des Finances sont requises pour emprunter, effectuer des placements et conclure des engagements financiers. De plus, pour les transactions visées, le MELS a élaboré une procédure d'application indiquant aux cégeps la marche à suivre.

2.2 Achats regroupés

24 Pour se procurer des biens et services, les cégeps peuvent s'adresser à des regroupements d'achats. L'acquisition à l'aide d'ententes d'achats regroupés est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. L'objectif premier de tels regroupements consiste à combiner les intentions d'achat de plusieurs entités afin d'augmenter leur pouvoir d'achat. Les avantages de cette approche se situent à plusieurs niveaux :

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficience du processus d'achat : comme le regroupement d'achats effectue une portion importante du processus – appel d'offres, analyse des offres des fournisseurs, etc. – le cégep n'a pas à faire ces activités.

25 Lors de notre vérification initiale, les cégeps vérifiés faisaient peu appel aux regroupements d'achats. En effet, les six cégeps vérifiés effectuaient des achats regroupés d'une valeur de 2,8 millions de dollars pour un potentiel de 21,4 millions. Il n'existait pas non plus, dans le réseau collégial, de stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés qui prendrait en compte, entre autres, la détermination des achats potentiels. Nous leur avions donc recommandé de revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offraient à eux en utilisant les regroupements d'achats.

26 Les progrès sont satisfaisants quant à l'utilisation des achats regroupés. Toutefois, nous encourageons les cégeps à continuer leurs efforts afin de les favoriser.

27 En effet, les trois cégeps examinés lors du suivi utilisent davantage les achats regroupés. Comme le montre le tableau 3, les achats effectués par l'entremise de regroupements d'achats sont passés de 798 942 dollars en 2006-2007 à environ 1 472 865 dollars en 2009-2010, soit une augmentation de 84 %.

Tableau 3 Achats regroupés (en dollars)

	2004-2007	2009-2010	Augmentation (%)
Cégep de Chicoutimi	396 490	608 356	53
Cégep Limoilou	263 750	537 472	104
Cégep de Victoriaville	138 702	327 037	136
Total	**798 942**	**1 472 865**	**84**

28 Par ailleurs, nous avions recommandé au ministère d'établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

29 Les progrès du MELS sont insatisfaisants, car il n'a pas encore élaboré cette stratégie.

30 Le ministère a mentionné vouloir d'abord analyser un rapport reçu du Centre collégial des services regroupés, dont la mission est notamment de promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement de services collectifs. Ce rapport fait état des pistes d'action qui pourraient davantage inciter les cégeps à effectuer des achats regroupés.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

31 En juin 2009, la CAP a formulé une recommandation au ministère concernant la transmission du rapport de mise en œuvre du plan d'action dans lequel le MELS préciserait les suites qui seraient données à chacune des recommandations que nous lui avions formulées. Elle a aussi recommandé à la Fédération des cégeps de contribuer à l'application des recommandations du Vérificateur général.

3.1 Recommandation au ministère

32 Le MELS devait transmettre à la CAP, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté lors de son audition.

33 Les progrès sont satisfaisants : le ministère a transmis à la CAP un rapport qui reprend chacune des recommandations que lui a adressées le Vérificateur général et présente les actions réalisées ainsi qu'un nouvel échéancier pour celles qui n'étaient pas terminées. Notons que ce rapport a été transmis en avril 2011 plutôt qu'en octobre 2010.

3.2 Recommandation à la Fédération des cégeps

34 La CAP avait recommandé à la Fédération des cégeps de contribuer de façon proactive à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence.

35 Nous sommes d'avis que les progrès enregistrés sont satisfaisants à l'égard de cette recommandation.

36 L'appui de la Fédération s'est concrétisé entre autres par l'élaboration, en collaboration avec le MELS, d'un guide de rédaction des ententes de gestion des CCTT. De plus, la Fédération prévoit travailler de concert avec le ministère à l'élaboration d'un guide pour soutenir les collèges dans la rédaction de leurs ententes de partenariat avec d'autres organismes que les centres.

37 Par ailleurs, la Fédération a demandé au Centre collégial de services regroupés de réfléchir à des mesures concrètes pour que les cégeps bénéficient d'un meilleur pouvoir d'achat. Dans un rapport, il propose des pistes d'action, dont celles qui suivent :

- établir les catégories de biens et de services où des regroupements d'achats sont possibles ;
- négocier des ententes directement auprès des manufacturiers ;
- mettre en place un portail afin de faciliter l'accès aux ententes que le centre a signées.

Commentaires des entités vérifiées

38 Le ministère, la Fédération et les trois cégeps ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans cette section.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Gestion des partenariats.** Le ministère reconnaît que le portrait qu'il a établi des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires d'affaires est incomplet à ce jour. Il avait toutefois déjà prévu compléter ce portrait et en assurer concurremment la mise à jour au moyen des rapports financiers annuels (RFA) que produisent les établissements collégiaux.

« En effet, en juillet 2012, lorsqu'il transmettra aux cégeps ses outils et directives pour la production des RFA 2011-2012, le ministère leur demandera au même moment de valider et d'actualiser les informations déjà transmises au regard de leurs relations d'affaires avec des partenaires ainsi que d'en produire de nouvelles, et ce, selon des prescriptions précises.

« Notons que, dans son état actuel, le portrait permet déjà de connaître le statut légal, la mission et le champ d'activité de la majorité des partenaires des 48 cégeps ainsi que de leurs partenaires communs, de connaître aussi la nature et l'ampleur des transactions effectuées entre eux et d'évaluer la présence ou non de risques financiers encourus par les cégeps dans ces relations d'affaires.

« **Achats regroupés.** Le ministère rappelle que son plan d'action précisait qu'une telle stratégie allait être élaborée s'il le jugeait opportun à la suite de son analyse des propositions et des pistes d'action que devait proposer la Fédération des cégeps. Or, les travaux menés dans cette perspective par le Centre collégial des services regroupés (CCSR) permettent de croire que les préoccupations du ministère pourraient être satisfaites sans qu'il ne soit absolument nécessaire qu'il élabore lui-même une stratégie globale à cet égard.

« En effet, des travaux intensifs seront menés avec la Fédération des cégeps et le CCSR afin de voir à la pertinence et à la nécessité, le cas échéant, de développer les pistes d'action déjà identifiées par le CCSR et d'en concevoir de nouvelles dans le but d'assurer, en matière d'achats regroupés, la conformité au plan d'action du MELS.

« Ces travaux conjoints devraient être complétés à l'automne 2012. À défaut alors que ses attentes soient satisfaites, le MELS pourrait procéder à l'élaboration d'une stratégie ou encore voir à l'adoption de règles budgétaires spécifiques destinées à assurer les encadrements ou processus jugés nécessaires en matière d'achats regroupés des cégeps. »

Commentaires de la Fédération des cégeps

« **Gestion des partenariats.** La Fédération des cégeps prend acte que le Vérificateur général juge que les progrès sont satisfaisants pour ce qui est de la mise en place par les cégeps des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat.

« Par ailleurs, pour ce qui est de l'encadrement des relations d'affaires des cégeps avec leurs partenaires, la Fédération des cégeps poursuit sa collaboration avec les cégeps et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin d'accroître la signature d'ententes de partenariat et d'en préciser les exigences en matière de reddition de comptes.

« **Achats regroupés.** La Fédération prend acte que le Vérificateur général juge satisfaisants les progrès réalisés en ce qui concerne l'utilisation des regroupements d'achats. Elle continuera de soutenir les cégeps, en collaboration avec le Centre collégial des services regroupés (CCSR), afin qu'ils puissent accroître leurs recours à des regroupements d'achats.

« **Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique en 2009.** La Fédération des cégeps prend acte que le Vérificateur général juge satisfaisants les progrès réalisés pour ce qui est de la contribution de la Fédération à l'application de ses recommandations en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence.

« La Fédération continuera à agir dans le même sens. »

Commentaires des cégeps

Aucun des cégeps n'a relevé d'inexactitudes dans ce rapport et n'a transmis de commentaires particuliers.

Annexe et sigles

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	**MELS**	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
CCTT	Centre collégial de transfert de technologie		

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons communiqué avec des responsables du ministère, de la Fédération des cégeps et de trois cégeps choisis parmi les six établissements qui avaient fait l'objet de la vérification de 2008-2009. Les cégeps sélectionnés sont le cégep de Chicoutimi, le cégep de Victoriaville et le cégep Limoilou. De plus, nous avons examiné différentes données et analysé des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés à la fin de décembre 2011.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

CHAPITRE

7

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Performance, délivrance des permis et surveillance

Régie des alcools, des courses et des jeux

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur la performance, la délivrance des permis et la surveillance de la Régie des alcools, des courses et des jeux. La vérification initiale a été menée au cours de l'exercice 2008-2009. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 4 du tome I du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique à la Régie en 2009 à la suite de l'audition de son président.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des 15 recommandations que nous avions formulées en 2008 et sur les 5 recommandations que la Commission de l'administration publique avait adressées à la Régie.

La vérification initiale avait pour objectifs de nous assurer que la Régie délivrait, dans le respect de la loi et de la réglementation, les permis, les licences et les attestations de conformité et qu'elle exerçait une surveillance appropriée à l'égard des différents volets de son champ d'action, et ce, avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des améliorations significatives : 9 des 15 recommandations (60 %) ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau détaillant les résultats est présenté au verso (tableau 1).

Les progrès ont aussi été jugés satisfaisants pour 3 des 5 recommandations (60 %) formulées par la Commission de l'administration publique (tableau 2).

Progrès satisfaisants. La Régie a amélioré son plan stratégique et sa reddition de comptes à l'égard de l'évaluation de sa performance. De plus, elle effectue maintenant des comparaisons avec d'autres organisations.

En matière de délivrance de permis, de licences et d'attestations, les progrès accomplis quant aux recommandations relatives à la mise en place de procédures formelles ainsi que de mécanismes d'encadrement et de contrôle de la qualité sont également satisfaisants.

Enfin, la Régie intègre maintenant la gestion des risques dans la planification de ses activités d'enquête et d'inspection et a mis en place des procédures d'inspection adéquates.

Progrès insatisfaisants. La Régie procède actuellement à la révision de sa tarification et de sa réglementation. Toutefois, cette activité n'étant pas terminée, les modifications réglementaires qui en découlent n'ont pas été apportées.

La Régie devra également déployer des efforts additionnels relativement aux engagements de sa déclaration de services aux citoyens et à l'analyse de ses données financières de manière à évaluer sa gestion et sa productivité.

Enfin, elle devra poursuivre ses travaux de modernisation de ses systèmes d'information pour que les renseignements sur les titulaires de permis, de licences et d'attestations soient maintenus à jour.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Évaluation de la performance		
Tarification Préciser ses objectifs en matière de tarification.		✓
Revoir la pertinence des grilles tarifaires actuelles en visant à alléger la réglementation et à simplifier la gestion.		✓
Coût unitaire Analyser ses données financières et ses besoins relatifs aux ressources humaines en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion et sa productivité.		✓
Plan stratégique Bonifier son plan stratégique par l'ajout d'objectifs précis et mesurables ainsi que par la prise en compte de la performance ayant trait aux activités de surveillance et de contrôle.	✓	
Déclaration de services aux citoyens Prendre des engagements dans sa *Déclaration de services aux citoyens* quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et licences ainsi qu'appliquer un plan d'action pour que ces délais soient respectés.		✓
Reddition de comptes Parfaire sa reddition de comptes en incluant dans son rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer sa performance.	✓	
Comparaison avec d'autres organisations Examiner les façons de faire d'autres organisations afin de s'inspirer des meilleures pratiques.	✓	
Délivrance des permis, des licences et des attestations		
Permis d'alcool pour la vente au détail Mettre en place des procédures formelles ainsi que des directives explicites à l'égard du processus lié à la délivrance des permis, des licences et des attestations.	✓	
Instaurer des mécanismes d'encadrement et de contrôle de la qualité pour s'assurer que toutes les activités nécessaires ont été réalisées comme il se doit avant d'accorder un permis, une licence ou une attestation.	✓	
Informer adéquatement et en temps utile les régisseurs en ce qui a trait aux demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard.	✓	
Système d'information Veiller à la mise à jour de l'information stockée à l'aide de ses systèmes concernant les titulaires de permis, de licences et d'attestations.		✓
Enregistrement de concours publicitaires Voir à ce que les dispositions légales portant sur les concours publicitaires soient respectées.	✓	
Dispositions réglementaires et administratives Veiller à la mise à jour de la réglementation en s'assurant que les obligations qui en découlent sont pertinentes et qu'elles n'entraînent pas un nombre indu de formalités administratives.		✓
Enquêtes et inspections		
Intégrer une gestion complète des risques dans la planification de ses activités de surveillance.	✓	
Instaurer des procédures d'inspection adéquates portant sur tous les éléments pertinents de la réglementation et veiller au respect de celle-ci.	✓	
Total des recommandations	**9**	**6**
Pourcentage	**60 %**	**40 %**

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que la Régie accélère le processus de révision complète de ses politiques et de ses processus organisationnels et qu'elle revoie les échéanciers de réalisation de plusieurs éléments du plan d'action.	✓	
Que la Régie envisage la possibilité de recourir à des spécialistes de l'extérieur pour l'accompagner dans la mise en place accélérée du plan d'action. À tout le moins, elle devrait confier un mandat urgent et prioritaire à quelques gestionnaires chargés, à temps plein, de coordonner les changements.	✓	
Qu'une révision en profondeur des lois et règlements administrés par la Régie soit réalisée afin d'alléger et de simplifier ses politiques et ses processus organisationnels et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public. La Commission estime que le gouvernement devra donner suite rapidement aux recommandations de la Régie, qui doivent être transmises d'ici mars 2010.		✓
Que la Régie améliore considérablement sa planification stratégique, sa déclaration de services aux citoyens et sa reddition de comptes.	✓	
Que la Régie procède de façon prioritaire à la modernisation de ses outils informatiques selon une planification rigoureuse et un calendrier précis pour améliorer sa performance, sa gestion, sa reddition de comptes ainsi que pour assurer la satisfaction de ses besoins, ceux de ses partenaires et des citoyens.		✓
Total des recommandations	**3**	**2**
Pourcentage	**60 %**	**40 %**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Recommandations du Vérificateur général** 10

2.1 **Évaluation de la performance** 10

Tarification

Coût unitaire

Plan stratégique

Déclaration de services aux citoyens

Reddition de comptes

Comparaison avec d'autres organisations

2.2 **Délivrance des permis, des licences et des attestations** 13

Permis d'alcool pour la vente au détail

Système d'information

Enregistrement de concours publicitaires

Dispositions réglementaires et administratives

2.3 **Enquêtes et inspections** 16

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 17

3.1 **Progrès satisfaisants** 17

3.2 **Progrès insatisfaisants** 17

Commentaires de l'entité vérifiée 19

Annexe 21

Équipe

Martin St-Louis
Directeur de vérification
Jérémie Bégin

La Régie contribue notamment au maintien de l'ordre public en encadrant la fabrication, la distribution et l'entreposage de boissons alcooliques de même que le service ou la vente au public dans les établissements autorisés à cet effet. Elle est également responsable de surveiller le jeu sous différentes formes, tels les concours publicitaires.

1 Mise en contexte

1 La Régie des alcools, des courses et des jeux, organisme sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique, contribue au maintien de l'ordre public dans les secteurs d'activité des boissons alcooliques, des courses de chevaux ainsi que des jeux et des sports de combat professionnels. Elle délivre entre autres des permis, des licences et des attestations de conformité, lesquels permettent l'exercice des activités dans ces secteurs. La tarification pour les droits afférents est généralement prévue dans des règlements. De plus, en collaboration avec les corps de police, la Régie procède à des enquêtes et à des inspections pour s'assurer du respect des conditions ayant trait aux activités sous sa responsabilité. En 2010-2011, ses revenus ont atteint plus de 35 millions de dollars, alors que ses dépenses se sont élevées à près de 14 millions.

2 En 2008-2009, nous avions réalisé des travaux de vérification auprès de la Régie afin de nous assurer qu'elle délivrait, dans le respect de la loi et de la réglementation, les permis, les licences et les attestations de conformité et qu'elle exerçait une surveillance appropriée à l'égard des différents volets de son champ d'action, et ce, avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. En ce qui a trait à la délivrance des permis, des licences et des attestations, nos travaux avaient porté sur le secteur de l'alcool et sur l'enregistrement des concours publicitaires puisque, en 2007-2008, les rentrées de fonds découlant des activités visées avaient représenté 77 % des revenus totaux de l'entité et que ces mêmes activités avaient occasionné 65 % de ses dépenses. Pour ce qui est des enquêtes et des inspections réalisées par la Régie, l'ensemble des secteurs avait été considéré.

3 À l'époque, nous avions notamment analysé la documentation disponible, ce qui comprenait des dossiers relatifs aux demandes de permis, de licences et d'attestations, en plus d'établir des comparaisons avec trois organisations canadiennes du même secteur.

Ces organisations sont la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, la Liquor Control and Licensing Branch de la Colombie-Britannique et l'Alberta Gaming and Liquor Commission.

4 Les résultats de ces travaux ont été publiés dans le chapitre 4 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*. Nous avions alors soulevé plusieurs déficiences concernant l'évaluation de la performance de l'entité. Nous avions également relevé des lacunes significatives relatives à la délivrance des permis, des licences et des attestations. De plus, rien n'indiquait que les risques avaient été pris en considération au moment de planifier les enquêtes et les inspections.

5 Dans le présent rapport, nous présentons les résultats des travaux que nous avons effectués pour apprécier les progrès réalisés par la Régie quant à l'application des 15 recommandations que nous lui avions formulées en 2008.

6 Nous avons également évalué l'application des cinq recommandations que la Commission de l'administration publique a formulées à la Régie à la suite de l'audition de son président sur la performance, la délivrance des permis et la surveillance. Ces recommandations sont colligées dans le *Vingt-deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale en juin 2009.

7 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

8 L'ensemble des recommandations a retenu notre attention. Elles concernent les trois grands volets de la vérification initiale : l'évaluation de la performance, la délivrance des permis, des licences et des attestations ainsi que les enquêtes et les inspections.

2.1 Évaluation de la performance

Tarification

9 Lors de notre vérification de 2008-2009, la Régie ne disposait pas d'une politique précisant ses objectifs en matière de tarification pour les permis, les licences et les attestations. De plus, sa tarification était complexe et, même si certains montants avaient été indexés, plusieurs tarifs n'avaient pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis de nombreuses années. À cet égard, la Régie ne produisait pas d'information concernant le coût de ses services, information qui lui aurait permis de connaître les sommes utilisées pour la délivrance d'un permis ou d'une licence.

10 Depuis, la Régie s'est dotée d'une politique de tarification. Par contre, elle n'a pas encore précisé ses objectifs en la matière ni révisé ses grilles tarifaires. Nous jugeons donc les progrès insatisfaisants à l'égard des recommandations portant sur ces éléments.

11 À l'automne 2010, la Régie a adopté une politique de tarification qui, conformément aux exigences gouvernementales, vise à ce que les tarifs soient fixés en fonction du coût de ses services et des externalités. La politique prévoit également que les objectifs de tarification seront précisés par la fixation de cibles d'autofinancement pour chaque service.

Les externalités concernent l'impact environnemental, social ou économique, positif ou négatif, d'activités générant des avantages ou des coûts qui ne sont pas reçus ou assumés exclusivement par l'entreprise exerçant ces activités.

12 La Régie a défini des modèles permettant le calcul des coûts de revient de ses services, mais ne les a pas encore appliqués. En ce qui a trait aux externalités, des démarches sont en cours avec d'autres ministères et organismes afin de les évaluer. À titre d'exemple, la Régie cherche à déterminer, avec l'aide du ministère de la Sécurité publique, le coût des activités de contrôle relatives aux permis d'alcool effectuées par les policiers. Une fois le coût des externalités établi, la Régie pourra préciser ses objectifs en matière de tarification, tout en visant un allégement, et revoir ses grilles tarifaires en conséquence.

Coût unitaire

13 En 2008-2009, la Régie n'effectuait pas d'analyse de ses données financières et de ses besoins en ressources humaines.

14 Depuis, elle a entrepris de mettre en œuvre la recommandation que nous lui avions formulée à cet égard. Toutefois, cette activité n'est pas suffisamment avancée pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants.

15 La Régie a produit certaines analyses financières concernant notamment la téléphonie cellulaire ou les coûts liés au loyer. Par contre, elle n'a pas effectué d'analyse sur ses besoins en ressources humaines, particulièrement pour les activités dont nous avions souligné une augmentation des coûts et une diminution du volume lors de la vérification initiale. Comme il a été mentionné précédemment, la Régie a développé des modèles permettant le calcul des coûts de revient de ses activités afin de faciliter la réalisation de ce genre d'analyses.

Les activités en question sont entre autres les décisions rendues par les régisseurs et la communication de renseignements aux visiteurs.

Plan stratégique

16 Lors de la vérification initiale, le *Plan stratégique 2006-2011* de la Régie ne comportait pas d'objectif se rapportant à la performance des activités de surveillance. De plus, la majorité des objectifs étaient imprécis et difficilement mesurables, ce qui avait pour conséquence de nuire à la reddition de comptes effectuée dans le rapport annuel de gestion.

17 La plupart des objectifs du nouveau *Plan stratégique 2011-2016* sont associés à des cibles de résultats précises et mesurables. Nous concluons donc que la Régie a appliqué la recommandation que nous lui avions formulée, qui était de bonifier son plan stratégique.

18 Dans le nouveau plan, on trouve notamment un objectif sur la performance des activités de surveillance et de contrôle, lequel est accompagné de deux cibles et de deux indicateurs relatifs au taux de conformité à la réglementation.

19 Nous invitons la Régie à compléter cet exercice, étant donné qu'un certain nombre d'indicateurs ne sont toujours pas associés à des cibles et que d'autres auraient avantage à être précisés. Par exemple, l'indicateur « Mesures de sensibilisation mises en place », qui est lié à l'objectif « Sensibiliser les titulaires de permis ou de licence à leurs obligations par rapport au respect des lois, règlements et règles », n'est pas accompagné d'une cible. De plus, la Régie ne définit pas ce qu'elle entend par mesures de sensibilisation, le nombre de mesures qu'elle compte mettre en œuvre ni la clientèle visée.

Déclaration de services aux citoyens

20 Dans sa déclaration de services aux citoyens, la Régie avait pris des engagements quant aux délais rattachés à la délivrance des permis d'alcool, mais ne l'avait pas fait pour ceux visant la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques. Nous avions observé que plusieurs permis avaient été délivrés à l'intérieur des cibles que la Régie s'était données. Par contre, les délais n'avaient pas été respectés pour deux catégories de permis. Nous avions donc recommandé à la Régie de prendre des engagements quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et licences et d'appliquer un plan d'action pour que ces délais soient respectés.

Il s'agit des permis de bar, de brasserie, de taverne et de club ainsi que ceux d'épicerie.

21 Étant donné que la Régie a plutôt choisi d'inclure de nouveaux engagements moins contraignants dans sa déclaration de services aux citoyens, nous considérons qu'elle n'a pas mis en œuvre cette recommandation.

22 En septembre 2010, la Régie a apporté des changements à sa déclaration de services aux citoyens. Elle a remplacé les engagements qu'elle avait pris concernant les délais de traitement des permis d'alcool, à l'exception de un, par des engagements relatifs aux délais de prise en charge de la demande. À titre d'exemple, elle promet maintenant de communiquer avec le demandeur pour l'informer de l'avancement de son dossier dans un délai donné, alors qu'auparavant elle s'engageait à traiter les demandes à l'intérieur d'un délai prédéterminé. Les engagements de la Régie sont donc moins contraignants puisqu'ils portent seulement sur la première étape relative au traitement de la demande.

23 La Régie nous a signalé qu'elle a effectué cette modification en raison des limites du système informatique utilisé lors du traitement des demandes de permis pour la vente au détail d'alcool, système présentement en révision (section Système d'information). En effet, lorsqu'elle s'est interrogée sur les délais non respectés, elle a observé que le système actuel ne lui permettait pas d'exclure les périodes où elle attend du demandeur l'information et les documents nécessaires au traitement du dossier. Selon la Régie, la mise à jour du système informatique l'aidera à corriger la situation et à prendre des engagements précis à l'égard de toutes les étapes relatives au traitement d'une demande.

Reddition de comptes

24 Le *Rapport annuel de gestion 2007-2008* de la Régie ne contenait pas suffisamment d'information sur le Programme d'aide aux joueurs pathologiques et sur les immatriculations d'appareils de loterie vidéo.

25 Nous considérons que les progrès accomplis par la Régie à l'égard de sa reddition de comptes sont satisfaisants.

26 Les rapports annuels publiés à la suite de notre vérification renferment davantage d'information sur la performance de la Régie. C'est le cas particulièrement en ce qui concerne la proportion des dépenses du Programme d'aide aux joueurs pathologiques consacrées à la rémunération, dont celle des inspecteurs, et le taux de conformité des sites d'appareils de loterie vidéo. Par contre, certains autres aspects gagneraient à être précisés, notamment les explications fournies par la Régie lorsque la performance désirée n'est pas atteinte.

Comparaison avec d'autres organisations

27 En 2008-2009, nous avions souligné que la Régie n'examinait pas suffisamment les façons de faire des autres organisations afin de s'inspirer des meilleures pratiques.

28 La recommandation que nous avions formulée à cet égard a été appliquée de façon satisfaisante.

29 En effet, la Régie a désigné une personne responsable d'analyser les façons de faire des autres organisations. Des mécanismes de suivi et de diffusion des travaux relatifs à cette activité ont également été mis en place, notamment auprès du comité de direction de la Régie. Certaines pratiques observées ont notamment appuyé les démarches de mise à jour de la réglementation (section Dispositions réglementaires et administratives).

2.2 Délivrance des permis, des licences et des attestations

Permis d'alcool pour la vente au détail

30 Nos travaux relatifs à la délivrance de permis d'alcool nous avaient amenés à conclure que 86 % des 65 dossiers vérifiés comportaient au moins une lacune significative. L'absence de directive ou de procédure venant spécifier les étapes à suivre et les actions à accomplir lors de l'analyse des demandes expliquait notamment cette situation. De plus, les manques relatifs aux pratiques de l'entité en matière d'encadrement et d'assurance de la qualité ne contribuaient pas à optimiser les processus.

31 L'analyse et la validation de l'information fournie par le demandeur étaient souvent déficientes tant en ce qui concerne l'identité du demandeur que la capacité d'accueil de l'établissement. En outre, les régisseurs n'étaient pas informés adéquatement et en temps utile sur les demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard, ce qui pouvait entraîner un manque à gagner pour la Régie.

Nous nous étions notamment penchés sur les travaux de la Régie portant sur l'identité des demandeurs et la capacité d'accueil des établissements.

La Régie peut délivrer une autorisation d'exploitation temporaire pour couvrir la période entre le début des activités de l'établissement et la délivrance du permis. Elle peut également facturer des frais de 500 dollars si la personne ne demande pas cette autorisation dans les délais prescrits.

32 Celle-ci a corrigé les lacunes que nous avions relevées à l'égard de la délivrance des permis d'alcool. Nous considérons donc qu'elle a appliqué de façon satisfaisante nos trois recommandations y ayant trait.

33 Lors du suivi, nous nous sommes assurés que la Régie a instauré les mécanismes requis en plus de sélectionner aléatoirement et d'analyser 20 dossiers relatifs à des permis délivrés en 2011-2012. Nous avons vérifié si des changements avaient été apportés au traitement des demandes de permis d'alcool pour la vente au détail depuis la vérification initiale.

34 À cet égard, la Régie a mis en place des procédures et des directives venant encadrer l'examen des demandes par son personnel. Celles-ci exigent notamment d'informer adéquatement et en temps utile les régisseurs sur les demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard. De plus, la Régie a instauré un programme d'assurance qualité qui prévoit entre autres la vérification de dossiers par les responsables ou les chefs d'équipe. Notre analyse de 20 dossiers relatifs à la délivrance de permis d'alcool pour la vente au détail ne nous a pas permis de déceler des lacunes dans l'application de ces mécanismes.

Système d'information

35 L'une des principales conditions pour planifier correctement les travaux liés à la délivrance des permis et à la surveillance des activités des titulaires est de bien connaître la situation de ces derniers. La Régie utilise un système d'information afin de traiter les données recueillies à cet égard. Lors de la vérification initiale, nous avions noté des lacunes quant à l'information stockée à l'aide du système. Des erreurs avaient été décelées dans 25 des 65 dossiers examinés. Nous avions alors recommandé à la Régie de veiller à la mise à jour de l'information stockée à l'aide de ses systèmes concernant les titulaires de permis, de licences et d'attestations. Afin de corriger la situation, celle-ci avait planifié d'implanter un nouveau système informatique pour le secteur de l'alcool.

Ces erreurs sont les suivantes : les noms des personnes associées à l'établissement n'avaient pas été compilés ou ne correspondaient pas à ceux figurant dans la documentation.

36 Bien que des actions aient été entreprises relativement à cette recommandation, la mise à jour de l'information est en grande partie tributaire du système informatique, lequel est encore en développement. C'est pourquoi nous jugeons que les progrès accomplis sont insatisfaisants.

37 Depuis notre vérification initiale, la Régie a rappelé à ses employés et aux policiers utilisant les systèmes l'importance de détenir une information exacte et à jour sur les titulaires de permis. Le développement d'un nouveau système informatique pour le secteur de l'alcool est en cours, et la Régie prévoit l'implanter à l'été 2014.

Enregistrement de concours publicitaires

38 La Régie a la responsabilité de l'enregistrement de concours publicitaires et de la perception des droits exigibles en pareilles circonstances. Lors de notre vérification initiale, plusieurs concours n'avaient pas été enregistrés. Lorsqu'ils l'avaient été, il arrivait fréquemment que les délais légaux n'étaient pas respectés.

Il s'agit d'une entreprise qui tient un concours à la télévision ou dans les journaux, dont le résultat est l'attribution d'un prix, et ce, dans l'objectif de promouvoir ses intérêts commerciaux.

39 Nous avions alors recommandé à la Régie de voir à ce que les dispositions légales portant sur les concours publicitaires soient respectées. Cette recommandation a été appliquée de façon satisfaisante.

40 En effet, la Régie a mis en place un mécanisme assurant la vérification des concours publicitaires sur une base régulière, ce qui lui permet d'entreprendre des démarches auprès des organisateurs qui n'ont pas acquitté les droits afférents. De plus, de nouveaux documents de travail ont été produits et un processus d'assurance qualité a été instauré.

Dispositions réglementaires et administratives

41 En 2008-2009, la réglementation associée aux différents secteurs d'activité de la Régie était lourde et complexe et n'avait pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis nombre d'années. Afin de répondre à la recommandation que nous avions formulée à cet égard, la Régie s'était engagée à réviser le cadre légal du secteur de la vente au détail d'alcool, qui représente une grande part de ses activités, et de celui des courses de chevaux. Notons que les modifications réglementaires nécessitent des changements législatifs ou l'adoption de décrets gouvernementaux.

42 La Régie a entrepris depuis la mise à jour du cadre légal dans ces deux secteurs. Cependant, les progrès enregistrés à ce jour sont insatisfaisants puisque les modifications législatives pour le principal secteur, celui de la vente au détail d'alcool, n'ont pas encore été effectuées.

43 En avril 2012, des changements ont été apportés à la réglementation relative aux courses de chevaux, lesquels visent notamment à faciliter la relance des activités dans ce secteur. Pour ce qui est de la vente au détail d'alcool, des consultations publiques ont eu lieu à l'automne 2011 et un projet de loi modifiant la *Loi sur les permis d'alcool et d'autres dispositions législatives* a été déposé à l'Assemblée nationale en avril 2012. Celui-ci a pour objectif de simplifier le cadre légal de ce secteur et de l'adapter aux nouvelles réalités socioéconomiques du Québec.

2.3 Enquêtes et inspections

Les trois organisations que nous avons choisies à titre comparatif utilisaient une approche axée sur les risques pour établir leurs priorités en matière de surveillance et définir l'ampleur des travaux à effectuer.

44 Une fois le permis accordé, il incombe à la Régie de surveiller les activités du titulaire. En 2007-2008, plus de 63 % de toutes les interventions de la Régie à cet égard avaient été menées auprès d'exploitants d'appareils de loterie vidéo ou d'amusement, et ce, sans qu'aucune analyse documentée des risques n'appuie pourtant cette orientation. Une situation comparable avait été observée à l'égard des fabricants. De plus, sauf pour les exploitants d'appareils de loterie vidéo, la Régie n'avait pas élaboré de procédure ou de directive afin d'assurer la qualité et l'uniformité des inspections.

45 La Régie a répondu adéquatement aux deux recommandations que nous lui avions formulées : intégrer une gestion complète des risques dans la planification de ses activités de surveillance ainsi qu'instaurer des procédures d'inspection adéquates portant sur tous les éléments pertinents de la réglementation et veiller au respect de celle-ci.

46 D'une part, la planification des inspections est maintenant basée sur une méthode classifiant les établissements selon une cote de risque à trois niveaux. Au 31 décembre 2010, tous les établissements avaient reçu une cote, et la planification repose maintenant sur cette appréciation.

47 D'autre part, la Régie s'est dotée d'un programme de contrôle de la qualité et de grilles utiles à l'inspection, qui prévoient notamment une révision systématique de chaque dossier.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

48 Rappelons que la Commission de l'administration publique avait formulé cinq recommandations à la Régie en 2009 à la suite de l'audition de son président sur la performance, la délivrance des permis et la surveillance. Nos travaux de suivi nous permettent de conclure que les progrès ont été satisfaisants pour trois des cinq recommandations.

La Commission avait formulé trois autres recommandations au gouvernement.

3.1 Progrès satisfaisants

49 La Commission avait recommandé que la Régie accélère le processus de révision complète de ses politiques et de ses processus organisationnels. Bien que la modernisation des infrastructures technologiques soit amorcée en fonction d'un échéancier allant jusqu'à 2016 (paragraphe 53), la Régie a mis en place de nouvelles directives et procédures afin d'encadrer les processus organisationnels.

50 La Commission avait également exigé que la Régie améliore considérablement sa planification stratégique, sa déclaration de services aux citoyens et sa reddition de comptes. Comme il a été stipulé précédemment, nous avons observé des améliorations satisfaisantes relativement à la planification stratégique et à la reddition de comptes.

51 Enfin, la Commission avait recommandé que la Régie envisage la possibilité de recourir à des spécialistes de l'extérieur pour l'accompagner dans la mise en place accélérée du plan d'action produit pour répondre à nos recommandations. À tout le moins, elle lui suggérait de confier un mandat urgent et prioritaire à quelques gestionnaires chargés, à temps plein, de coordonner les changements. Nous sommes d'avis que la Régie a appliqué cette recommandation puisqu'elle s'est notamment adjoint les services d'un conseiller spécial pour la mise en œuvre de son plan d'action.

3.2 Progrès insatisfaisants

52 La Commission avait demandé qu'une révision en profondeur des lois et règlements administrés par la Régie soit réalisée afin d'alléger et de simplifier ses politiques et ses processus organisationnels et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public. Comme il a été mentionné dans la section portant sur les dispositions réglementaires et administratives, les progrès sont insatisfaisants puisque les modifications réglementaires souhaitées n'ont pas encore été apportées.

53 La Commission avait également recommandé à la Régie de procéder de façon prioritaire à la modernisation de ses outils informatiques selon une planification rigoureuse et un calendrier précis pour améliorer sa performance, sa gestion, sa reddition de comptes ainsi que pour assurer la satisfaction de ses besoins de même que de ceux de ses partenaires et des citoyens. Les progrès à cet égard sont insatisfaisants puisque la modernisation des infrastructures technologiques n'est pas encore terminée. La Régie compte implanter un nouveau système informatique à l'été 2014 pour son principal secteur d'activité, soit celui de l'alcool (section Système d'information). En ce qui concerne les autres secteurs, elle prévoit que les travaux de modernisation s'échelonneront jusqu'en 2016.

Commentaires de l'entité vérifiée

54 L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux

« Au cours des trois dernières années, la Régie des alcools, des courses et des jeux a consacré des efforts importants à la mise en œuvre et au suivi du plan d'action déposé en mars 2009 pour donner suite aux recommandations que vous aviez formulées en 2008 ainsi qu'à celles de la Commission de l'administration publique. Nous sommes heureux de constater que vous jugez satisfaisante la prise en compte de plusieurs de ces recommandations. Par ailleurs, il convient de souligner que les recommandations dont le progrès a été jugé insatisfaisant, telles la révision des lois et règlements ainsi que la modernisation des outils informatiques, nécessitent des travaux complexes et de longue haleine dont certains ne sont pas sous l'entière responsabilité de la Régie. De plus, la réalisation d'une recommandation est souvent le préalable à la réalisation d'une autre recommandation.

« En ce qui concerne la révision des lois et règlements, les efforts de la Régie ont été consacrés au projet de loi modifiant la *Loi sur les permis d'alcool et d'autres dispositions législatives*, le secteur de l'alcool représentant plus de 80% des activités de la Régie. La modification de cette loi représente la première étape vers la révision de la tarification du secteur de l'alcool, la tarification étant imbriquée dans la réglementation. Le projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale en avril 2012.

« De la même façon, le développement du nouveau système "alcool" constitue la pièce maîtresse de la modernisation des outils informatiques. Le projet avance à grands pas. À la demande du ministère des Services gouvernementaux, l'architecture détaillée des données a été complétée afin de préciser le coût de développement. Le projet sera bientôt présenté au Secrétariat du Conseil du trésor pour obtenir toutes les approbations nécessaires. Ce nouveau système générera l'information pertinente qui permettra de mettre en œuvre la recommandation portant sur les délais de traitement des demandes du secteur de l'alcool dans la *Déclaration de services aux citoyens*.

« En terminant, nous vous assurons que la Régie entend poursuivre la mise en œuvre des recommandations qui lui ont été adressées. À cet effet, les recommandations qui revêtent une importance stratégique pour la Régie font l'objet d'engagements formels dans le *Plan stratégique 2011-2016*, ce qui assure une reddition de comptes annuelle sur leur avancement. »

Annexe

Annexe **Objectif de vérification et portée des travaux**

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des représentants de la Régie et examiné différentes données et documents pertinents. De plus, afin de constater les changements apportés au traitement des demandes de permis d'alcool pour la vente au détail, nous avons analysé 20 dossiers dans lesquels des permis avaient été délivrés au cours de l'exercice 2011-2012. Nos travaux se sont terminés à la fin d'avril 2012.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim

Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1er janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que ce CA a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant de joindre les rangs du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-64967-0